Comisión de Legislación del Trabajo
Carpeta Nº 1996 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1575 de 2013

ACCIDENTES LABORALES

Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de salud en el trabajo

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 16 de abril de 2013

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Fernando Amado (Presidente) y Raúl Olivera (Vicepresidente).

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Luis Puig, Martín Tierno y Carmelo Vidalín.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Oscar Groba.

INVITADOS: Por el Instituto del Trabajo y de la Seguridad Social de la UdelaR, doctor profesor titular Jorge Rosemblum, profesor Grado 5 de la Cátedra; doctor profesor agregado Juan Raso Delgue, Director; doctor profesor adjunto Ariel Nicoliello, profesor Grado 3 y doctora Adriana López, ayudante del Instituto. ver exposición

Por la Asociación Rural del Uruguay, perito agrónomo Ruben Echeverría, Presidente; doctor Roberto Falchetti, Asesor Jurídico, y señor Gonzalo Arroyo, Gerente de la Asociación. ver exposición

Por la Cámara de la Construcción del Uruguay, señores Ignacio Otegui, Presidente; Daniel Gutiérrez, Consejero; Nicolás Horta, Asesor; Ernesto Gravier, Representante Ejecutivo; Alejandro Ruibal, Consejero; y Marcos Taranto, Consejero. ver exposición

SEÑOR PRESIDENTE (Amado).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Legislación del Trabajo tiene el gusto de recibir al profesor agregado Juan Raso Delgue, director; al profesor grado 5 de la Cátedra, Jorge Rosenbaum; al profesor adjunto, grado 3, Ariel Nicoliello, y a la profesora Adriana López, ayudante del Instituto.

Esta Comisión ha estado trabajando sobre un proyecto de ley vinculado con los accidentes laborales en el que se establece la responsabilidad penal del empleador en el caso de que incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo. Ya hemos recibido distintas delegaciones a efectos de recoger diferentes visiones. Es un gusto para nosotros recibir los insumos que ustedes nos puedan brindar.

SEÑOR RASO DELGUE.- El Instituto considera como muy positivas estas convocatorias planteadas por el Parlamento, que ya existieron en el pasado. Creemos que la voz académica tiene un rol que se proyecta en la normativa hacia una sociedad en la que todos, desde cada una de nuestras posiciones, queremos estar integrados.

En el seno del Instituto aprobamos la idea de venir aquí con las opiniones de dos profesores muy distinguidos: el catedrático Jorge Rosenbaum y el profesor adjunto Ariel Nicoliello. En realidad, mi rol es el de ser presentador y, al mismo tiempo, avalar lo que ellos van a decir, desde la perspectiva de nuestro Instituto.

SEÑOR ROSENBAUM.- Es un placer estar en esta activa Comisión de Legislación del Trabajo. En este caso vamos a hacer algunas consideraciones y reflexiones acerca del proyecto de ley que mencionaba el señor Presidente de la Comisión.

Quisiera comenzar recordando una idea que me quedó grabada hace muchos años, en la década de los ochenta -antes de la salida de la dictadura-, en un evento que organizábamos bajo la coordinación de don Américo Plá Rodríguez, en el que participara tratando la siniestralidad laboral desde el punto de vista jurídico, nada más ni nada menos, que nuestro querido y recordado amigo, el profesor Óscar Ermida Uriarte. Lo que él dijo me quedó grabado y en ese momento lo anoté en un papelito que tenía a mano, para luego incorporarlo a mi acervo. Se trataba de una idea fuerza de mucha importancia de André Malraux que decía: he aprendido que una vida no vale nada, pero también que nada vale una vida.

Hasta el presente, en nuestro ordenamiento jurídico no hay ninguna disposición o previsión expresa en materia penal concreta respecto de delitos contra la seguridad física -vida y salud- de los trabajadores. El Derecho uruguayo se caracteriza por una suerte de prácticamente ausencia de normas en materia de lo que denominaríamos el Derecho Penal Laboral. Ello no quiere decir que en la práctica ciertas situaciones no den lugar a procesamientos y condenas penales como consecuencia de conductas vinculadas con el acaecimiento, especialmente, de accidentes laborales. Los datos de la realidad así lo indican y pueden encontrarse sentencias -no demasiadas- que provienen de las sedes penales, que de algún modo se vinculan a esta temática.

Cuando leíamos el proyecto, nos pareció muy claro que de sus considerandos y su texto debe deducirse que la intención de promover una ley de esta naturaleza fue, precisamente, la de crear una o varias figuras tipificantes de delitos específicos y propios en esta materia que integraría ese segmento que hemos denominado el Derecho Penal Procesal. Se trataría de incorporar una nueva orientación en nuestra disciplina, tomando como ejemplo lo que algunos países en particular han venido haciendo apenas en las últimas décadas, como es el caso de España, Italia, Reino Unido, Venezuela, etcétera. Los cito simplemente como ejemplos más representativos, obviamente que no son los únicos y no hemos repasado todo el derecho comparado de los más de ciento setenta países que forman parte de la OIT, para estudiar esta temática.

A través de esta tendencia se busca proteger la seguridad en el trabajo, procurando abatir los riesgos de vida o salud del trabajador, derivados de ciertas condiciones de trabajo, especialmente aquellas que implican la adopción de medidas de seguridad, con la finalidad de prevenir la siniestralidad laboral. Este es un tópico de carácter muy valorativo, que implica definiciones subjetivas en torno a las cuales, obviamente, existen muy distintas ideas. Inclusive, esto ocurre a nivel penal en general cuando se plantea la discusión sobre el fin último de las sanciones penales, si castigar, aleccionar, etcétera. Además, se plantea si ese objetivo se alcanza simplemente con la creación de nuevos delitos o la modificación de las penas y su agravamiento.

Hemos visto que algunas posturas que podríamos calificar como más rígidas en la materia que incorpora -o pretende incorporar- este proyecto de ley señalan que con el endurecimiento de las penas de prisión, así como el de multas u otros recursos punitivos que existen -no solo administrativos-, los empresarios y todos los agentes con responsabilidad en el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, adquirirían una mayor conciencia de la importancia, la relevancia y las consecuencias que tiene prevenir los accidentes de trabajo, tanto par la salud individual del trabajador -obviamente también para su vida- como también para la salud pública y social en general. Es común y frecuente -lo hemos detectado preparando esta exposición- que se cite, de alguna manera, una referencia al fundamento de esta corriente de opinión. Se dice que ella traduce de algún modo un mayor civismo, solidaridad y cohesión social, y para las empresas implica la exigencia de un alto nivel de responsabilidad social corporativa.

En muchas monografías y estudios figura una cita reiterada de la opinión de Joaquín Aguirre López, Magistrado contemporáneo de Instrucción, de Barcelona, Cataluña. Es citado por muchos prevencionistas, más que por juristas o laboralistas, con referencia a lo que se denomina PRL, que significa Prevención de Riesgos Laborales. En tales casos los ejemplos comparados que han comenzado a acoger esta tendencia del Derecho Penal Laboral se orientan a penalizar conductas o actos que constituyen incumplimientos dolosos o culposos del empleador. Para lograr una amplificación de esa responsabilidad, inclusive han extendido las hipótesis de responsabilidad a administradores o encargados del servicio de la empresa en la que se produzca la contravención, introduciendo en este punto una tipificación de delito cometido por personas jurídicas, empresas, corporaciones, asociaciones, etcétera, que puedan ser empleadores. Si ese fuere el designio a adoptar por el Parlamento uruguayo en un tema nada menor como es el de la discusión de esta propuesta, que incluso abarca los denominados delitos de peligro, permítasenos hacer un planteo. En la última sesión del Instituto de Derecho del Trabajo del viernes próximo pasado, Héctor Babase, profesor agregado de la Facultad y l asesor del Sunca, lo recordaba. Es por ello que nos permitimos la necesidad de tener presente al menos dos principios que, si bien no pertenecen al área de nuestra especialización -que es el Derecho del Trabajo-, sin embargo son parte del Derecho Penal y componen el acervo jurídico general del que no podemos escapar. Ellos son los siguientes.

En primer lugar, el principio de subsidiariedad penal o última ratio -última razón de ser penal-: el Derecho Penal, según las corrientes históricas, debe utilizarse como último recurso exclusivamente cuando los bienes jurídicos no pueden ser protegidos mediante otros mecanismos como el Derecho Civil, el Derecho Laboral o el Derecho Administrativo sancionatorio. Debe acudirse siempre en forma primaria a medios menos lesivos que los del Derecho Penal. Este es un tema para discutir. No lo estoy planteando como una afirmación absoluta o insuperable, por el contrario, es un tema que hay que debatir, fundamentalmente, para saber si el Derecho Civil, el Derecho Laboral o las normas administrativas tienen un alcance capaz de abordar la importancia que señalábamos al principio: el valor de una vida que, en definitiva, es el centro del debate.

El segundo principio es el de la tipicidad penal: es exigible la descripción de una conducta activa u omisiva como delito y este es un presupuesto jurídico de cualquier ley penal. Lo señalamos porque, lamentablemente, vemos en forma crítica jurídica que la redacción del proyecto quizás no recoge esta regla y que después puede volverse un bumerán por el vaciamiento de contenido del objetivo del proyecto.

Hay otros aspectos no contemplados en los cuatro artículos del proyecto cuyo análisis nos hemos dividido con el querido compañero -y mucho más especializado que nosotros- profesor Ariel Nicoliello quien, además de profesor adjunto en Derecho del Trabajo, es profesor de Seguridad Social. Ciertos aspectos no han sido contemplados y, si bien no vamos a extendernos en ellos, queremos señalar algunas reflexiones adicionales. Cuando se discuten políticas que, como la presente, buscan proyectar un resultado importantísimo de resguardo de la vida y la salud de un trabajador, no se trata de la cantidad de accidentes que terminan en muerte ni el hecho de que estadísticamente se reflejen incrementos, basta con la muerte de un trabajador para que la sensibilidad y la conciencia universal deban ponerse en movimiento, pero no es dable olvidar la imperiosa necesidad de impulsar acciones activas, concretas y permanentes en materia de prevención por parte de distintos organismos.

Hoy, la prevención es un objetivo ejecutado por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social casi aisladamente, sin perjuicio de los ámbitos, siempre positivos, de la acción conjunta de las organizaciones sindicales y empresariales o de empleadores en las distintas ramas o sectores de actividad en que, en mayor o menor grado, se trata la siniestralidad laboral. Sin embargo, existen deficiencias como, a vía de ejemplo -reitero que esta no es una lista cerrada sino absolutamente abierta-, las siguientes. En primer lugar, está la falta de una acción coordinada a nivel nacional que no sea exclusivamente sectorial, para la planificación, la puesta en funcionamiento y el contralor de las políticas preventivas en materia de accidentes y enfermedades profesionales.

En segundo término, aunque pueda parecer dura la calificación, está la total indiferencia del Banco de Seguros del Estado -que ya señalaba Plá Rodríguez hace cuarenta años- que, como organismo recaudador del seguro de accidentes y enfermedades profesionales, se limita a actuar en la prestación asistencial y en la prestación económica que deviene de la siniestralidad, pero desinteresándose por completo de la prevención. No hay una repercusión, un eco que traspase las puertas del Banco de Seguros del Estado y que sea visible para la sociedad en su conjunto y, mucho menos, para el mundo del trabajo en general.

En tercer lugar, tenemos la pertenencia de la cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales a un ámbito mercantil, siendo uno de los pocos países que no abarcan esta contingencia dentro de la estructura de la seguridad social. Dejamos bien en claro que esto no significa que pensemos en soluciones de privatización de esta cobertura, que han demostrado ser altamente deficientes en países que la han puesto en manos de entidades privadas. Hace pocos días, el Profesor Emérito Héctor Hugo Barbagelata, en charla totalmente extra oficial, cuando le manifestaba estas ideas, me recordaba algo que es muy importante: "No olvide que Uruguay lleva una gran ventaja, no la perdamos: el Banco de Seguros del Estado es un organismo público". Los accidentes de trabajo están gestionados por un organismo público y no por el interés financiero privado. Hablo de interés financiero porque, generalmente, en países como Argentina -lo nombro solo por la cercanía- se utilizan empresas de seguros privadas.

Consideramos que debe aprovecharse la existencia de un ente público como el Banco de Seguros del Estado, que tiene una larguísima tradición en el país, muy positiva, pero que exige -esta es una idea muy personal-, tal como ocurriera con la atención de la salud, que se diseñe un sistema integrado de prevención y atención de la siniestralidad, de los accidentes y de las enfermedades profesionales, separando los organismos recaudadores de los prestadores de asistencia y de los prestadores de las coberturas económicas. Esa sería -es nuestra opinión absolutamente personal, no compromete al Instituto, a la Facultad ni a la Universidad- una alternativa muy similar al Sistema Nacional Integrado de Salud, específica para estas situaciones concretas. Y creemos que sería altamente positivo, como lo ha sido el Sistema Nacional Integrado de Salud, como concepto, como idea y como estructura en la experiencia más reciente del país. De otro modo, la atención del Banco de Seguros del Estado seguirá centrada en los seguros mercantiles -de vehículos, de robos, de incendios, etcétera-, conviviendo, promiscuamente, con este otro seguro de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Digo promiscuamente porque los ingresos y egresos del Banco de Seguros del Estado y de su presupuesto se entrelazan y constituyen una bolsa única de ingresos, por un lado, y otra bolsa única de egresos, por otro.

La cuarta idea es la profesionalización. Es decir, una profesionalización debidamente capacitada y titulada de agentes para la prevención quienes, a su vez, deberán asumir responsabilidades, del mismo modo que lo hacen otros profesionales en sus áreas de actuación: los médicos, los arquitectos, etcétera. Estamos pensando en los prevencionistas titulados, con una titulación universitaria. Ha sido una excelente experiencia la llevada a cabo por el Profesor Raso como coordinador de la carrera de Relacionales Laborales y como Profesor titular catedrático de Introducción a las Relaciones Laborales al promover la creación de la tecnicatura y hoy de la licenciatura en Relaciones Laborales en el ámbito de la Universidad de la República.

Si bien no somos especialistas en Derecho Penal ni en prevención, como académicos y como docentes laboralistas, efectuamos estos aportes con el único fin de coadyuvar a que otros expertos en la temática -que han de ser o han sido consultados- y de sus distintas opiniones, sirvan a la Comisión de Legislación del Trabajo, que es un incansable ámbito de tratamiento de los temas necesarios para el progreso del Derecho del Trabajo -del que Uruguay ha dado ejemplos históricos-, a fin de que en este tema nuestro país continúe en la vanguardia en el mundo entero.

Por otra parte, vamos a hacer referencia a temas concretos del proyecto de ley. En primer lugar -reiteramos que no queremos ser peyorativos, pero es nuestro deber técnico señalarlo-, hay cierta inocuidad en la redacción del texto del proyecto. ¿Por qué? Porque el proyecto no tipifica ningún delito nuevo sino que se limita exclusivamente a imputar una responsabilidad penal a ciertos sujetos que son enunciados, remitiéndose a los delitos de lesiones personales graves o gravísimas y de homicidio culpable. Por este motivo, nos parece que el proyecto puede resultar inocuo al objetivo que se persigue con el mismo. En nuestra opinión, si el proyecto se aprobara tal cual está redactado, muy poco agregaría al actual ordenamiento, paralelo, que no pertenece a ese segmento del Derecho Penal Laboral, sino al Derecho Penal en su conjunto, como ordenamiento independiente del Derecho del Trabajo. No puede ocultarse que este texto genera más dudas e inseguridades que las que pretende incorporar como un progreso legislativo al ordenamiento vigente.

El artículo 1º del proyecto establece que serán de aplicación los artículos 314, 316, 317, 318 y 321 del Código Penal a los sujetos imputados por el mismo y agrega "en cuanto corresponda". Eso quiere decir que se aplicará a estos sujetos los artículos ya existentes en el Código Penal, cuando se configuren los elementos del delito en cada caso en concreto. Deberá existir una acción antijurídica, típicamente sancionable, que ya se encuentra definida en las citadas normas penales, exigiendo, por ejemplo, una acción de dar muerte a alguna

persona o de causar a alguna persona una lesión personal, entendida esta como un trastorno fisiológico del cual se derive una enfermedad del cuerpo o de la mente.

Por este motivo, nos parece -y lo decimos con el mayor respeto- que este proyecto de ley no establece nada nuevo, ya que resulta evidente que cualquier persona -un ciudadano, un conductor, un periodista o, inclusive, un empleador- que diere muerte u ocasionare una lesión personal a otro sujeto será imputable de responsabilidad penal, no por la aplicación del proyecto de ley, sino por las normas vigentes contenidas en el Código Penal. En otras palabras, el empleador será penalmente responsable, si incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo como si no las incumpliere, en tanto realice una acción de dar muerte u ocasionar una lesión personal, sea grave o gravísima, a otro sujeto, ya que penalmente se encuentra previsto en el Código vigente.

Obsérvese que en la redacción se mencionan expresamente los artículos del Código Penal para su aplicación, agregando, además, "en cuanto corresponda", lo que quiere decir que abre el paraguas en cuanto a que no solo no se crea un delito, sino que cuando se apliquen aquellas figuras delictivas que hoy están previstas solo podrán ser aplicables en cuanto corresponda a estos imputados en el nuevo proyecto, es decir, cuando haya existido esa culpa grave, ese dolo, y se haya dado muerte u ocasionado una lesión personal comprobable en el sujeto activo.

No quiero extenderme más en el análisis de los demás artículos, ya que a ellos se referirá el colega Nicoliello, con quien tenemos coincidencia en nuestra opinión, más allá de algunos matices.

SEÑOR NICOLIELLO.- En cuanto al artículo 1º, en el Derecho Comparado en materia de responsabilidad penal por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los ordenamientos siguen distintos criterios. Hay ordenamientos jurídicos que prevén figuras específicas en esta materia y otros que prevén la aplicación de los tipos genéricos del homicidio y las lesiones. Hasta este momento, nuestro país es uno de los que aplica los tipos genéricos. Es decir que en un accidente de trabajo, si hubiera culpa del empleador, serán aplicables las figuras penales del homicidio, de las lesiones. De modo que en el ámbito de los accidentes de trabajo también podría haber responsabilidad penal. De hecho, ha habido antecedentes jurisprudenciales de procesamiento y condena de personas a causa de accidentes de trabajo.

Tenemos que preguntarnos si el proyecto modifica esta situación o si se dirige hacia la otra opción que existe en el Derecho Comparado, hacia donde tienden los ordenamientos más modernos, que es la creación de figuras penales específicas. Nos referimos tanto a figuras penales sobre delitos de peligro -o sea que el solo incumplimiento de las normas de seguridad y prevención cuando pone en grave peligro a los trabajadores ya constituye un delito; esto lo establece el ordenamiento español- como a figuras genéricas del homicidio y la lesión que crean figuras agravadas para el caso de los accidentes de trabajo, como es el caso del Derecho Penal francés, que no crea figuras nuevas pero hace adaptaciones con penas mayores para el caso de los accidentes de trabajo.

Reitero que la pregunta que nos tenemos que hacer es si este proyecto innova con respecto al criterio utilizado hasta este momento en materia de responsabilidad penal por accidentes de trabajo en nuestro país.

El artículo 1º refiere a la responsabilidad penal porque en los demás casos tenemos a los sujetos responsables; el tipo penal está en el artículo 1º. En este artículo no tenemos una nueva figura penal, no tenemos un delito específico en materia de accidentes de trabajo ni un delito de peligro porque no hay un delito por el mero incumplimiento de las normas de seguridad y prevención. El proyecto opta por tipificar una falta y no un delito; además, la falta recién se tipifica una vez que se ha intimado la regularización.

De modo que no hay una nueva figura penal. Lo que establece el artículo 1º, en definitiva, es la aplicación de las figuras penales que ya existen. Podría interpretarse que hay una contradicción en el artículo 1º, que hasta reduciría la responsabilidad penal del empleador. El inciso primero de este artículo menciona la muerte o la lesión grave o gravísima del trabajador. El inciso segundo menciona otras figuras. El homicidio está previsto en el artículo 314 del Código Penal, las lesiones graves en el artículo 317 de dicho Código y las lesiones gravísimas en el artículo 318 del mismo Código. De modo que uno podría interpretar que el inciso primero limita la responsabilidad penal a esas figuras penales, aunque el inciso segundo dice otra cosa; menciona todos los artículos potencialmente aplicables. En esta eventual contradicción en la redacción, en la más

benigna interpretación para el imputado, inclusive, se podría exonerar de responsabilidad penal en ciertos casos.

Por último, quisiera referirme a un detalle de redacción. Se expresa "ocasionando la muerte" Los términos "causa" y "ocasión" en materia de accidentes de trabajo tienen significaciones muy precisas. La causa remite a la relación de causalidad, causa-efecto. En cuanto a la ocasión, hay accidentes de trabajo no solo cuando el accidente está causado por el trabajo, sino cuando se produce en "ocasión" del trabajo, expresión que refiere a circunstancias de tiempo, de lugar y a otras. Quizá, la expresión "ocasión", que remite a circunstancias y no a causalidad -en el Derecho Penal siempre tiene que haber un nexo causal-, no sea la más adecuada. Más allá de eso, tenemos objeciones más de fondo con respecto a este artículo.

El artículo 2º refiere a los supuestos de descentralización empresarial, subcontratación, intermediaciones, suministro de mano de obra, definidos en la Ley Nº 18.251. Este artículo establece que quedan comprendidos en el régimen de responsabilidad penal previstos en la presente ley, tanto el empleador principal como el subcontratista, intermediario o suministrador de mano de obra. Este artículo no dice mucha cosa y tiene una redacción dudosa. Lo importante es determinar el grado de responsabilidad penal que va a tener cada uno de estos empresarios, es decir, cómo se distribuye la responsabilidad penal del mismo modo que se puede distribuir la responsabilidad laboral, administrativa, etcétera. El artículo 2º no dice cómo distribuimos la responsabilidad penal. Desde luego que, pese a la referencia a las leyes de descentralización empresarial, en ningún caso podría entenderse que hay una extensión de responsabilidad, es decir que porque uno sea responsable, se traslade la responsabilidad hacia otro empresario, como ocurre en la materia laboral que se rige por otro tipo de principios.

En nuestra opinión, debería establecerse cuál es el criterio de distribución de responsabilidades. En esto hay soluciones en el Derecho Comparado e, inclusive, en el derecho vigente en nuestro país hay alguna pauta que nos puede servir de base. El Convenio Internacional de Trabajo Nº 155, ratificado por nuestro país, además de establecer la obligación de las empresas que desarrollan simultáneamente actividades en el mismo lugar de trabajo, de colaborar en la aplicación de las medidas de prevención de los accidentes, en su artículo 16 -central en materia de responsabilidad del empleador- establece: "Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores". Remarco la expresión "que estén bajo su control". Esta referencia al deber de seguridad de los procesos, equipos, etcétera que estén bajo su control es, naturalmente, aplicable a las hipótesis en las cuales participan en un mismo lugar de trabajo diferentes empresas. De acuerdo con este principio, cada una se hará responsable por las operaciones y procesos que estén bajo su control. Aquí tenemos una primera base sobre cómo distribuir la responsabilidad en las hipótesis de descentralización empresarial.

Además, tenemos que ir a la normativa específica, que es de carácter reglamentario, que establece cuáles son las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad de salud laboral. En algún caso, establece las diferentes responsabilidades. Por ejemplo, el artículo 260 del Decreto Nº 89/95 para la industria de la construcción se refiere a la hipótesis de la subcontratación. Este artículo establece: "En las obras que intervengan simultáneamente empresas contratistas y subcontratistas, las empresas contratistas serán responsables por las condiciones generales en materia de Seguridad e Higiene y de las áreas de trabajo bajo su directa responsabilidad de ejecución y del personal a su cargo.- Las empresas subcontratistas serán responsables por el cumplimiento de todas las disposiciones y procedimientos en vigor en materia de Seguridad e Higiene que correspondan a su área de trabajo y refieran al personal a su cargo...". Es decir, utiliza el mismo criterio que para el contratista principal, su área de trabajo, el personal a su cargo. Y agrega -acá está la difrencia-: "... estarán obligadas a acatar puntualmente las instrucciones y órdenes que en dicha materia imparta la dirección de la empresa subcomitente a través de sus representantes en obra". Es decir que además del cumplimiento de las normas de prevención de accidentes en lo que refiere a su personal y a su área de trabajo, deben cumplir las instrucciones que les da la empresa principal, porque esta es la responsable general de la obra, de los trabajos en general, y como tal, en algunos aspectos, tiene una responsabilidad mayor que la empresa subcontratista. Inclusive, tiene cierto grado de responsabilidad por lo que está haciendo el subcontratista; es responsable por las condiciones generales de la obra y, por lo tanto, tiene el poder de dar instrucciones a la empresa subcontratista.

Luego, el artículo 261 de este Decreto 89/95, reglamentario para la industria y la construcción, establece cómo se determina la responsabilidad en materia administrativa. La responsabilidad por accidente de trabajo puede ser una responsabilidad civil -o sea, patrimonial-, una responsabilidad administrativa -en materia de sanciones administrativas que ponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- y una responsabilidad penal. En materia de sanciones administrativas, el artículo 261 de este Decreto expresa: "Las sanciones en los casos que actúen empresas contratistas y subcontratistas se regularán en función del grado de responsabilidad que a cada una corresponda por el incumplimiento a las disposiciones del presente Decreto".

Como ustedes ven, hay una valoración acerca de qué obligaciones se incumplieron y, en consecuencia, de cuál es el grado de responsabilidad de cada una de las empresas.

Cabe mencionar, además, que no es lo mismo un subcontrato que un suministro de mano de obra ni que la intermediación laboral, y la diferencia principal está dada por el ejercicio del poder de dirección. Mientras en el subcontrato el subcontratista es quien ejerce el poder de dirección sobre sus trabajadores, en el caso del suministro de mano de obra, el poder de dirección es compartido y es ejercido en forma principal por el usuario, por el contratante principal. Por lo tanto, en un caso de suministro de mano de obra, parecería que la responsabilidad recae principalmente sobre la empresa usuaria, salvo en algunos aspectos, como la formación profesional, la selección del trabajador, la adecuación de la tarea a la capacitación del trabajador, etcétera, en que puede haber responsabilidades específicas de la empresa suministradora. En la intermediación, habitualmente, el poder de dirección es casi completo de la empresa principal y, por lo tanto, ahí van a recaer como centro de imputación las obligaciones y la responsabilidad, inclusive, en la materia penal.

No queremos abusar de su tiempo ni abundar en mayores ejemplos sobre esta cuestión porque queremos ver los demás artículos, pero sí poner de manifiesto la complejidad que tiene esta cuestión de la responsabilidad penal en los supuestos de descentralización empresarial, que es diferente a la responsabilidad en materia laboral y a la necesidad de establecer algún criterio que creemos debe ir por el lado de las áreas de trabajo a su cargo, el personal a su cargo, el ejercicio del poder de dirección y las obligaciones concretas que imponga a cada uno de los empresarios en estos supuestos de descentralización la reglamentación que se dicte de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Nº 5.032.

Pasamos al siguiente artículo, que se refiere a la responsabilidad de las personas jurídicas, según expresa su título, y dice así: "Cuando el empleador fuere una persona jurídica, serán penalmente responsables de acuerdo al artículo primero los administradores, representantes o quienes ejercieren la dirección de la empresa".

Lo primero que queremos decir sobre este artículo es que hay una discordancia entre su título y el texto de la disposición. ¿Por qué una discordancia? Porque aquí no hay una responsabilidad penal de las personas jurídicas. La responsabilidad penal de las personas jurídicas existe en el derecho comparado, y es una responsabilidad de la persona jurídica. Ustedes se preguntarán cómo una persona jurídica puede tener una pena. La pena puede ser de multa, de suspensión o clausura de actividades, de inhabilitación para una actividad determinada, hasta de disolución de la persona jurídica. Les menciono algunos ejemplos que están en el derecho comparado de cómo hay penas especiales para las personas jurídicas. Aquí no tenemos una responsabilidad de las personas jurídicas, sino que cuando vamos al texto de la disposición, en realidad, se refiere a personas físicas vinculadas con una persona jurídica que puedan tener responsabilidad personal en el accidente de trabajo. Y allí ocurre algo parecido a lo que pasa con el artículo 2º, y es que no se establece un criterio para la atribución de la responsabilidad: qué grado de responsabilidad, cuándo, en qué supuestos, estos administradores, representantes o quienes ejercen la dirección de la empresa tienen responsabilidad. Falta desarrollar un poco más esto.

En el derecho comparado se recurre -de acuerdo al principio de culpabilidad, que es un principio general del derecho penal- a la determinación de las responsabilidades específicas de los poderes específicos que tenía cada una de las personas que estaban vinculadas a una persona jurídica. De lo contrario, si no establecemos un criterio de atribución subjetiva de responsabilidad, podríamos estar ante un supuesto de responsabilidad objetiva que, de acuerdo con el principio de culpabilidad, no es admisible en el derecho penal. Hay que establecer algún supuesto de culpa que permita atribuir a estas personas su responsabilidad.

En el derecho italiano se habla del principio de efectividad. Es responsable penalmente el que tiene control efectivo de los trabajos, y pueden ser personas diferentes: un gerente, un capataz en la obra, un jefe y, desde luego, en ciertos aspectos, el presidente del directorio. Estoy pensando en una sociedad anónima, pero esto es

aplicable al Estado, entonces, me pregunto cómo es responsable penalmente un ministro, por ejemplo, el Ministro de Transporte y Obras Públicas, por los trabajos que se desarrollan en las obras públicas. Es un representante del Estado. En realidad el representante del Estado, desde el Poder Ejecutivo, sería el Presidente de la República. ¿El Presidente de la República es responsable por las obras públicas que se están realizando cuando hay un accidente de trabajo?

Estas son las cuestiones que debe resolver el artículo, dando alguna pauta, como este principio de efectividad. El Decreto Legislativo 81 de 2008, de Italia, establece que la responsabilidad penal alcanza al sujeto titular de la relación de trabajo cuando es una persona física o al sujeto que según el tipo y la ordenación de la organización en cuyo ámbito el trabajador presta su actividad, tiene la responsabilidad de la organización misma del establecimiento en cuanto ejercita el poder de decisión y de gasto. Y la responsabilidad se extiende a quienes ejercitan en concreto, en la situación concreta, los poderes jurídicos del empleador.

El Código Penal francés, en el párrafo tercero de su artículo 121 dice que hay delito cuando la ley lo prevé en caso de culpa o por imprudencia, negligencia o falta a una obligación de prudencia o de seguridad establecida por la ley o el reglamento, si se comprueba que el autor de los hechos no ha cumplido las diligencias normales, teniendo en cuenta en cada caso la naturaleza de sus misiones o de sus funciones, de sus competencias, así como el poder y los medios de que disponía.

De modo que la responsabilidad penal en el derecho comparado depende de las personas que tenían a su cargo los trabajos, de acuerdo con las reglamentaciones vigentes y con la organización concreta y al ejercicio de los poderes de dirección.

Asimismo, el Código Penal español tiene una disposición, el artículo 318 -precisamente, en sede de responsabilidad por delitos contra los trabajadores-, que establece que cuando los hechos previstos en los artículos anteriores se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello.

Como pueden ver, aquí también el elemento subjetivo está presente. En todos los ordenamientos se utiliza como criterio para la atribución de responsabilidad las potestades concretas y la vigilancia que se ejercía o se debía ejercer, de acuerdo con la normativa, para asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad laboral. La mera condición de representante legal o administrador de la persona jurídica no resulta un elemento suficiente para la atribución de responsabilidad, en razón -reiteramos- del principio de culpabilidad del derecho penal. Y aquí está la deficiencia o falencia que encontramos al artículo 3º en cuestión, que es quizás una falencia en dos sentidos: primero, en no regular la responsabilidad penal de las personas jurídicas que anunciaba el título que iba a regular y, segundo, en establecer una responsabilidad de administradores, representantes o encargados sin determinar el criterio bajo el cual se va a atribuir la responsabilidad penal a cada una de estas personas.

Finalmente, voy a hacer algún comentario sobre el artículo 4º, que tiene que ver con la modificación del artículo 365 del Código Penal, que prevé las faltas contra la integridad física, que son sancionadas con penas de 10 UR a 100 UR o prisión equivalente. El numeral 18 que se incorpora se refiere al incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo y expresa: "El empleador que habiendo sido intimado a regularizar aspectos vinculados a la seguridad y salud en el trabajo por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, no diere cumplimiento a las mismas".

Sobre esto, voy a hacer dos comentarios.

En primer lugar, en el proyecto se ha optado por que no haya una responsabilidad propiamente penal. Se le da naturaleza de falta. Quizá, esto amerite una reflexión. Si la intención es fortalecer la responsabilidad penal de modo de disuadir, de prevenir los accidentes, debería irse a una figura penal y no a una falta.

En segundo término, aun tratándose de una falta, no es una falta el incumplimiento de la normativa. Es una falta el incumplimiento de la normativa una vez que ha sido intimado el empleador. De modo que si el empleador incumple la normativa, aunque lo haga en forma grave, no tiene responsabilidad ni siquiera a título de falta. Desde luego, podrá tener responsabilidad administrativa, pero no la va a tener a título de falta, no la va a tener en el Código Penal, salvo que la Inspección detecte el incumplimiento, intime y recién en ese

caso no se cumpla. Creemos que esto tampoco es bueno, si el espíritu es el de tratar de reforzar la responsabilidad penal en materia de accidentes de trabajo.

Además, el numeral es contradictorio con otros que están bajo el mismo artículo 365, en los cuales no se requiere que haya una intimación desde la autoridad administrativa como por ejemplo, el numeral 7, la "Omisión de reparos y defensas en las máquinas" -que también es aplicable en materia de seguridad laboral-, el numeral 8, "Omisión de precauciones en el uso de las calderas", o el numeral 11, "Omisión, por el Director de una obra, de las precauciones debidas". Todos esos numerales que están bajo el artículo 365 también tienen que ver con la seguridad laboral y la establecen sin necesidad de que exista previa intimación de la Administración. Creemos que para establecer una consistencia entre estos numerales debería eliminarse este elemento de la intimación.

SEÑOR PUIG.- En primer lugar, fuera de cualquier formalidad, quiero agradecer al Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, no solo por su comparecencia con relación a este proyecto, sino también por el carácter permanente de asesoramiento a esta Comisión cada vez que los temas vinculados a legislación del trabajo nos han llevado a pedirle su experiencia. Lo ha hecho en múltiples ocasiones y, en un pasado no muy lejano, con la presencia casi habitual del profesor Oscar Ermida Uriarte. Para nosotros convocarlos y recibir su visión, su asesoramiento, es aprender en las diferentes áreas del derecho, en este caso, también sobre derecho penal.

En segundo término, quiero hacer referencia a que la intención de avanzar en legislación en torno a la responsabilidad penal del empleador en los accidentes de trabajo es visualizado por esta Comisión como un aspecto de un panorama mucho más integral. Creo que en esta Comisión nadie se plantea que avanzar en un proyecto de responsabilidad penal del empleador sea la receta mágica para terminar o disminuir los accidentes de trabajo. Estamos pensando en una visión integral que incorpora diferentes aspectos. En primer lugar, resultan necesarias campañas de carácter nacional procurando una sensibilización, haciendo un trabajo abarcativo en el tiempo e insistiendo en los cambios culturales en el relacionamiento de los trabajadores con el mundo del trabajo. Otro aspecto es el de la fiscalización, que es llevado adelante por parte de la Inspección General del Trabajo y que ha denotado mejoras importantes. Asimismo, un aspecto que para nosotros también forma parte de ese universo es el establecimiento de la responsabilidad penal del empleador.

Por tanto, nuestra visión trata de ser integral sobre este tema -no sabemos si lo logramos- y tiene como objetivo fundamental la preservación de un bien superior como es la vida del trabajador. Esa es, de alguna manera, la orientación general de este proyecto.

Por otra parte, se deben analizar los aspectos técnicos relativos a si el articulado de este proyecto cumple o no con los objetivos planteados. En ese marco, el aporte que ustedes hacen es sumamente importante.

Se planteaba lo inocuo del proyecto debido a que no incorpora nuevas figuras delictivas sino que se basa en remitirse al Código Penal. Hemos planteado que este proyecto está abierto a modificaciones en su articulado; no podría ser de otra manera. Lo único que consideramos que debe ser inmodificable es su intención de incidir -junto con otros aspectos que señalaba anteriormente- en la mejora de la seguridad y la protección de la vida del trabajador. Esa visión, orientación y fundamento del proyecto es lo único que no estamos dispuestos a cambiar. Los aspectos técnicos que tiendan a mejorarlo o cambiarlo sustancialmente, serán bienvenidos y forman parte de la convocatoria al Instituto del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, a la Cátedra de Derecho Penal y a los diferentes actores que encontramos en este tema.

La integralidad de este proyecto tiene que ver con la situación que estamos atravesando en el país. Tenemos un trabajador muerto por semana en accidentes de trabajo en las diferentes áreas. Cuando uno habla de siniestralidad en el trabajo parece que se estuviera refiriendo a la construcción pero, en realidad, donde más hemos avanzado en el país ha sido en esa área. ¿Por qué? Porque allí hay un sindicato fuerte que capacita, denuncia, negocia y ha interactuado con el Poder Ejecutivo y las Cámaras empresariales y ha logrado mejorar los niveles de prevención y seguridad en el trabajo; eso es indudable. Está claro que los mayores problemas los tenemos en el ámbito rural, donde los sindicatos son más débiles, la fiscalización tiene más dificultades y los aspectos de vinculación con el mundo del trabajo muchas veces no se han explicitado de la mejora manera.

Y sin duda que hay un aspecto insoslayable: el propio contrato de trabajo establece que la discrecionalidad en materia de organización del trabajo -como en otros aspectos- la tiene el empleador. Hemos tratado de avanzar en materia de comisiones bipartitas de seguridad y demás, pero en el contrato de trabajo está clarísimo que la organización del trabajo, en última instancia, es privativa del empleador. Por eso muchas veces se dice: "Pero se está hablando de la responsabilidad penal del empleador y no de los trabajadores. ¿Acaso los trabajadores no incumplen las normas de seguridad?". Sí, las incumplen, y por eso es necesario un cambio cultural profundo, en el cual viene trabajando el movimiento sindical. Pero en última instancia quien termina desarrollando la organización del trabajo es el empleador. Y como estamos convencidos de que la siniestralidad en el ámbito laboral -como decía el doctor Rosenbaum- no es producto del azar ni de la casuística, sino de una mala organización del trabajo, de no crear ambientes de trabajo saludables, de no generar disposiciones que tiendan a evitar los accidentes, es que nosotros consideramos que hay que avanzar en este tema.

Ustedes plantean diferentes aspectos sobre este proyecto pero desde mi punto de vista ya ha logrado un primer resultado, que es la instalación en el país de un debate que estaba ausente. Cuando aquí han sido convocadas las Cámaras empresariales, el movimiento sindical, las diferentes Cátedras, el Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ¿cuál es el primer elemento que logramos? Que el tema se instale y se discuta, porque esta es una crónica roja que parece pasar desapercibida en el país.

Muchas veces hemos dicho qué importante sería que alguna vez se instalara una cámara de televisión en la emergencia del Banco de Seguros y diera cuenta de que hay 55.000 accidentes de trabajo en el país por año, que cada dos días un trabajador queda con una discapacidad permanente y que muere un trabajador por semana en accidentes de trabajo. Sería bueno que en algún momento alguien preguntara a la viuda o a los hijos de un trabajador lo que provoca esa situación. Entonces, bienvenido este primer debate que se instala y en el que hay diferentes visiones.

Obviamente, han sido diametralmente opuestas las visiones que han planteado las Cámaras empresariales de la que ha planteado el PIT-CNT en esta Comisión, pero sin duda que son muy valiosos los aportes que han hecho los penalistas que estuvieron aquí, como el doctor Aller y como los que están haciendo ustedes hoy. Me parece que nos llaman a reflexión y la primera que me surge es que hay elementos para mejorar este proyecto; considero que eso es indudable. Es más: se hablaba del Derecho comparado y de lo que avanza la legislación española, la francesa, la italiana, la del Reino Unido, así como también la de Venezuela y Perú y creo que esos son aspectos a tener en cuenta.

Por otra parte, pienso -tal vez de forma muy poco técnica o jurídica de mi parte- que quienes redactaron el proyecto se han quedado cortos porque, en realidad, se debió haber avanzado más en la tipificación específica y no solo en la remisión al Código Penal. Creo que eso es algo a analizar en base a las experiencias de Derecho comparado que se han citado. Es más: vamos a abusar de vuestra amabilidad y les vamos a pedir la remisión de los documentos de los diferentes Códigos mencionados, porque nos permitirán tener un nuevo enfoque del proyecto, que tal vez lo cambie sustancialmente, pero que sin duda va a cumplir con el objetivo fundamental de contribuir -junto con los otros aspectos y desde una visión integral- a preservar la vida del trabajador.

Simplemente me resta agradecerles la exposición y lo que nos han permitido comprender en cuanto a las carencias del proyecto, así como por dónde avanzar, porque una de las cosas que hemos reclamado es que no solo nos señalen las deficiencias -ustedes han planteado que hay deficiencias importantes- sino que orienten a esta Comisión por dónde buscar, por dónde lograr ese objetivo, porque en ese sentido ha habido unanimidad. Se decía que podrá ser este articulado u otro, pero lo que es irrenunciable es el hecho de avanzar desde el punto de vista de la legislación para tener una herramienta más de protección del derecho a la vida.

Con la solicitud realizada, les estoy agradeciendo sinceramente los aportes que nos han hecho.

SEÑOR VIDALÍN.- Doy la bienvenida y el agradecimiento a los integrantes del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Realmente han sido nutritivas vuestras palabras y vuestro análisis. En lo personal, hemos firmado este proyecto de ley para darle tratamiento parlamentario. Creo que es positivo todo aquello que -como señalaban los doctores- preserve la vida, porque esta es realmente trascendente e importante. Creemos que se trata de un

proyecto general, no restrictivo y peligroso en el sentido de que en algún momento, en carne propia y en cumplimiento de otra función, hemos vivido situaciones de esta índole. Hace pocos días también leíamos artículos de prensa acerca de los miles de accidentes laborales a nivel de la Intendencia de Montevideo; lo mismo deberá suceder con respecto a Ministerios, Entes u otros organismos del Estado y, en realidad, nos preguntamos quién es el responsable, porque encontramos una cadena de responsables.

Nosotros anhelamos seguir trabajando en este proyecto. No oculto a mis pares -con los cuales siempre trabajo muy a gusto, crezco y aprendo- que hemos recibido más de un tirón de orejas, no solamente de nuestro partido sino también de integrantes de algunas de las Cámaras que nos han visitado, pero cada vez que actuamos lo hacemos siguiendo los designios de nuestra conciencia y de nuestra razón.

Voy a compartir con el señor Diputado Puig el hecho de que el estudio del articulado por ustedes mencionado de los Códigos italiano, francés y español, va a ser realmente trascendente e importante para nosotros a fin de seguir avanzando en este proyecto.

Por lo tanto, bienvenido vuestro aporte y vuestra experiencia.

Las palabras mencionadas en cuanto a la importancia de nuestro Banco de Seguros, público, y al cumplimiento de su función, también me han hecho reflexionar en cuanto a que tenemos en archivo un proyecto de ley que fuera presentado por la señora Diputada Passada y por el señor Diputado Novales, que sigue esperando porque, lamentablemente, esa institución del Estado uruguayo, el Banco de Seguros, ha puesto reparos en cuanto a su aplicación. Sería bueno que lo retomáramos tomando en cuenta algunas apreciaciones hoy vertidas con motivo de este otro proyecto de ley en el cual estamos trabajando.

Agradezco vuestra presencia. Como siempre es sumamente valioso lo que ustedes nos trasmiten y sirve para que nos esmeremos y profundicemos en el estudio y análisis de estos proyectos de ley que no deben tener la dinamicidad del error sino la dinamicidad propia de una sociedad que vive otros tiempos.

SEÑOR GROBA.- Saludamos a la delegación con la que hemos tenido mucho contacto durante nuestra vida y que, seguramente, como la vida va a ser larga para todos, seguiremos teniéndolo.

La idea de este proyecto es -hoy lo planteó el señor Diputado Puig y nosotros en la pasada sesión a la Cámara de Industrias- que el resultado de lo que salga sea resguardo de la vida de un trabajador.

Este tema ha sido un disparador, pero no caprichoso. Los datos de la realidad nos dicen que lo que hay no alcanza; los datos de la realidad nos dicen que lo que figura en el Código Penal y en los convenios internacionales de la OIT, no alcanza. Lamentablemente, a lo largo y ancho de nuestro país siguen sucediéndose una serie de hechos que hacen que la crónica roja exista en este sentido. Esta Comisión ha interpretado ese dato de la realidad, la sugerencia del movimiento sindical. Asimismo, creo que cuenta con la complacencia de la Cámara de Industrias que estuvo acá, a la que le pedimos que envíe alguna redacción sobre distintos temas, porque coinciden con el diagnóstico. Sé que en todo el país existe un abanico muy amplio de empresas pequeñas, medianas y familiares, y este proyecto las abarca a todas.

Nosotros decimos que una unidad productiva está basada en una triangularidad que es el capital, el trabajo y el Estado. Por lo tanto, una unidad productiva debería saber que, además del razonable funcionamiento de la ganancia, el segundo tema debe ser la salud del trabajador, inclusive, de su propia familia. Dentro del sistema en el que vivimos, a través del que nos regulamos, debe haber una ganancia para que una empresa funcione. Para que haya una ganancia -aquí vamos al derecho del capital dentro de la triangularidad- deben existir derechos del trabajador, dentro de los cuales está el resguardo de su vida. El tercer elemento es que el Estado debe tener muy clara la difusión, por ejemplo, a través del Banco de Seguros del Estado o del Ministerio, para que los pequeños y medianos empresarios conozcan estos elementos.

Muchas veces los resultados de esa unidad productiva traen aparejado un accidente fatal o algo que deja limitada la vida de ese ser humano, ya sea hombre o mujer, por el resto de su vida. Nos da la sensación de que con lo que hay no alcanza. Habrá que armar el proyecto entre toda la sociedad, con la adecuada participación de quienes están involucrados, como la Academia, que tanto ha hecho por nuestro sistema de relaciones laborales, pero estamos seguros de que será una realidad, tiene que ser una realidad. Estamos

convencidos que muchos empresarios desconocen ciertos elementos, así como también que hay otros que conociéndolos, no aplican las comisiones bipartitas de seguridad.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Tierno)

——— Este tema ya fue planteado el año pasado y durante la discusión comenzaron a aparecer comisiones bipartitas de seguridad en todo el movimiento sindical. Por determinadas situaciones, el proyecto quedó "stand by" y desaparecieron casi todas. También sé que por ejemplo la Cámara de Industrias y la Cámara de la Construcción están organizadas, han colaborado en este tema y saben que en la triangularidad de ese derecho juegan un papel fundamental. Pero en muchísimos casos desaparecieron esas comisiones. Esos son datos de la realidad.

Ante ese diagnóstico nos sentimos preocupados y creemos que debe existir algo construido entre todos que tipifique el delito y que haga que esta base de discusión pueda tener los correctivos necesarios para no ser injusta, porque no va contra nadie. No se busca promover un proyecto de ley contra alguien. Eso le quedó claro a la Cámara de Industrias. Resalto la situación de la Cámara de Industrias porque a veces surgen subjetividades. La Cámara de la Construcción también conoce la sensación de esta Comisión.

Para nosotros es fundamental contar con la presencia de ustedes, al igual que con la de la Cámara de Industrias y la Cámara de la Construcción y los sindicatos. Entre todos debemos construir algo porque lo que hay no alcanza. Se nos dijo que está tipificado, que está contemplado, pero no alcanza. Según lo que se ha analizado deberá haber una tipicidad penal que tenga que ver con las relaciones laborales específicas para estos temas. Esto tiene que abarcar a quienes incumplan las normas de seguridad y salud en el trabajo, y a quienes intimidados y conociendo las normas, prosigan con su actitud. Hay que tener en cuenta que a veces, una pequeña industria, una industria familiar o alguna empresa recuperada -como ha habido, por suerte, en los últimos tiempos- no conoce a fondo la gestión. Estamos tratando de colocar el tema dentro de un marco benigno. Independientemente de los casos de empresas que luego de terminada la discusión no permitieron la participación de las comisiones bipartitas. Deberá existir una difusión adecuada por parte del Banco de Seguros que debería cumplir una tarea de difusión y prevención. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá realizar los mayores esfuerzos posibles, lo que nos consta que realiza. La sociedad debe hacer algo; el diagnóstico está encima de la mesa. Hay una crónica roja, y es fatal. Lo que hay no alcanza, porque si alcanzara, los accidentes serían menos. Como decía el señor Diputado Puig, también está la autocrítica que debe hacerse el trabajador con respecto a los instrumentos de seguridad y la prevención que él mismo debe tener en su trabajo. También será responsabilidad de las organizaciones sindicales difundir lo establecido a efectos de que se cumpla con ello.

Quiero decirles que va a haber ley. Si nos equivocamos, se irá corrigiendo en la práctica. No se puede continuar en esta situación debido a la crónica roja que existe.

Nuestra intención es hacer lo mejor, bueno y duradero, y para ello vuestra presencia es fundamental.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Olivera)

——— Les agradezco la presencia de ustedes. No quiero comprometerlos, pero quizás podamos conversar con ustedes acerca de alguna redacción alternativa, así como lo haremos con los asesores de la Cámara de Industrias.

Reitero que va a haber ley; esto no tiene marcha atrás. Queremos hacer las cosas bien y que cumplan con el objetivo planteado, a partir del diagnóstico lamentable -hasta la Cámara coincide en ello- con respecto a la crónica roja. Sin duda, la Cátedra juega un papel fundamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos los importantísimos aportes.

Voy a hacer mías las palabras expresadas por otros señores Diputados. Frente a esta situación es inclaudicable la defensa de la vida. Todos coincidimos en eso. Es muy importante todo lo que nos brindan desde el Instituto porque buscamos tener una ley eficaz y eficiente. De nada nos sirve elaborar una ley que no cumpla con los objetivos deseados.

Más allá de las diferentes visiones corporativas, hemos coincidido con todas las delegaciones -cámaras empresariales, trabajadores-; nadie ha dicho que está en contra de la defensa de la vida, si bien han manifestado sus salvedades. Nos vamos conformando un panorama muy interesante, con muchísimos aportes. Vamos a elaborar un proyecto que recoja este espíritu y resuelva la situación. Toda la Comisión va a continuar trabajando en este tema para lograr el objetivo planteado. Es fundamental resolverlo porque involucra la salud de un país.

(Se retira de Sala la delegación del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)

SEÑOR VIDALÍN.- Recuerdo que habíamos presentado un proyecto de ley con respecto a la limitación del ingreso a la función pública a personas mayores a 35 años. A instancias del señor Diputado Olivera esta Comisión presentó la alternativa de enviar al Poder Ejecutivo una minuta que se redactó y se votó por unanimidad. Sin embargo, ella no aparece en las actas y tampoco se envió ni se votó en Cámara, por lo que no fue enviada al Poder Ejecutivo. De manera que quiero realizar el planteamiento correspondiente en cuanto a esa minuta con la que estábamos todos de acuerdo y que nunca salió de aquí.

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que esperemos a todos los firmantes para votarla y luego remitirla a la Cámara.

SEÑOR TIERNO.- El señor Diputado Vidalín está muy preocupado por este tema, como todos los integrantes de esta Comisión. Cuando comparecieron las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social manifestaron que hay una Resolución de la Oficina Nacional del Servicio Civil relacionada con la petición de esa minuta, en cuanto a incorporar a los llamados de los diferentes organismos del Estado a mayores de 45 años de edad. No obstante, sería bueno votar nuevamente la minuta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando resolvimos pasar del proyecto presentado por el señor Diputado Vidalín a la minuta de comunicación, ya conocíamos esa Resolución de la Oficina Nacional del Servicio Civil en cuanto a impedir la limitación de edad. De todas maneras, resolvimos que era bueno enviar la minuta ya que no obliga pero expresa la opinión parlamentaria que, en este caso, coincide con la Resolución de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Más allá de eso, creemos que es bueno volver a votarla.

(Ingresa a sala la delegación de la Asociación Rural del Uruguay)

——Esta Comisión tiene mucho gusto en recibir a la delegación de la Asociación Rural del Uruguay, integrada por el perito agrónomo Ruben Echeverría -Presidente-, el doctor Roberto Falchetti -Asesor Jurídico-, y por el señor Gonzalo Arroyo, Gerente.

SEÑOR ECHEVERRÍA.- En nombre de la Asociación Rural del Uruguay, agradezco la invitación de la Cámara de Representantes para expresar nuestra opinión sobre una iniciativa legislativa que toma como argumento la siniestralidad en el ámbito laboral bajo la relación de dependencia.

Antes que nada, queremos reivindicar en este Cuerpo legislativo principios consolidados en los estatutos de nuestra institución, plasmados desde el momento de su fundación, en el año 1871. El artículo 1º, que define el objetivo institucional, indica que la Asociación Rural del Uruguay es una institución privada, de carácter nacional fundada en 1871, que ha tenido y tiene por objeto la defensa y el fomento de los intereses de la producción agraria e industrias complementarias y derivadas, la promoción de los trabajadores rurales en todos los planos humanos, éticos, culturales y económicos, la unidad y armonía en el esfuerzo de los que se dedican a la explotación agropecuaria y la defensa del interés nacional a través del esfuerzo del medio y del trabajo agropecuario.

Previa todas a consideración del proyecto en discusión, reafirmamos los principios que nos definen desde siempre en defensa de la familia rural y, a partir de ella, de quienes la integran, con particular énfasis en el trabajador rural. Entendemos del caso realizar esta reivindicación de principios, desde que reconocemos en el trabajador rural un actor relevante en la actividad productiva con la cual está involucrado a través de una

cultura e idiosincracia que son propias del medio rural, la que ha compartido a lo largo de la historia con el productor que lo emplea. Conviven en el mismo medio y comparten tareas. No olvidemos que nuestros productores rurales son, en esencia, trabajadores rurales que trabajan en igualdad de condiciones y a la par de sus colaboradores empleados. Más allá del natural vínculo que ha sido histórico entre empleador y empleado en el medio rural, la sociedad ha sabido disponer de regulaciones y normas que obligan al primero a asumir las responsabilidades del caso con el segundo, en igualdad de condiciones con cualquier otro actor de otros sectores de la economía. Nos hemos comprometido en los ámbitos en los que oportunamente se nos convocó para considerar la seguridad y salud de los trabajadores rurales. Así integramos la Comisión Tripartita creada en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los efectos de reglamentar el Convenio internacional Nº 181. Del mismo surgió el Decreto Nº 321/09 por el cual se regulan las distintas actividades laborales que se desempeñan en el ámbito de la empresa agropecuaria. En su momento y a los efectos de prevenir accidentes de trabajo, solicitamos a los delegados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que relevaran con otros entes del Estado -Banco de Seguros del Estado y Banco de Previsión Social- la siniestraliedad total ocurrida en el país, determinando cantidad, rubro y causa de los accidentes. Pese a que dicha información y diagnósticos son clave para las tareas de prevención donde más se produce la siniestraliedad, nunca se nos presentaron.

Las normas vigentes son claras, las regulaciones son precisas, la institucionalidad que las inspecciona está debidamente acreditada a lo largo y ancho de la República, los derechos y la protección del asalariado rural están debidamente garantizados por la legislación vigente y los incumplimientos debidamente penados, según se trate de responsabilidad civil o penal por parte del empleador omiso. Esto último queda sujeto a la consideración de la Justicia actuante, toda vez que se trata de responsabilidad subjetiva por actitudes individuales de los ciudadanos. Resulta improcedente sin justificación razonable esta regulación genérica que se propone y que abarca tanto a empleadores privado en todas las actividades existentes como a los empleadores públicos, esto es, a todos los órganos del Estado, en sus tres Poderes. Por lo tanto, entendemos que no hay razones objetivas que determinen legislar en la materia.

SEÑOR FALCHETTI.- La reparación de los accidentes de trabajo ofrece un caso muy interesante de evolución a lo largo de los años en cuanto a perseguir cada vez más una mejor cobertura del trabajador.

Hace ya un par de siglos la responsabilidad del empleador en estos casos se pensaba como un capítulo de la obligación de reparar un daño. En este contexto, el trabajador accidentado debía probar el daño, la culpa del empleador y que el daño era consecuencia del accidente. Como puede advertirse, en estos casos era muy difícil para el trabajador obtener una indemnización por accidente de trabajo. En estos casos, se definía la responsabilidad del empleador como ilusoria.

Hace muchos años el trabajador tampoco tenía manera de ser indemnizado por los accidentes en que él fuera culpable o que se produjeran sin culpa de nadie. Hace un tiempo se publicó en Uruguay una estadística, según la cual, una cuarta parte de los accidentes de trabajo sucedían por razones imputables al empleador, otra cuarta parte era por razones imputables al trabajador y el restante 50% se debía a fuerza mayor o caso fortuito, esto es, sin culpa de nadie. En esta perspectiva, la mayoría de los accidentes quedaba sin ser reparados por lo que se produjo la evolución que mencionaba para tratar de mejorar la cobertura del trabajador. Así pasamos a la segunda etapa de esta evolución, en la cual se consideró al empleador un deudor de seguridad. ¿Qué establece esta posición? Que por el hecho de celebrar un contrato de trabajo, el empleador contraía la obligación de entregar al trabajador sano, en las mismas condiciones en que entraba a su lugar de trabajo. Reitero que en este contexto el empleador era un deudor de seguridad. Esta posición implicó una mejora para el trabajador. Con esta concepción, ya no se tenía que probar la culpa del empleador sino que, por el contrario, el empleador tenía que probar que había actuado conforme a sus obligaciones y con la debida diligencia.

Sin embargo, con esta posición tampoco era satisfactoria la cobertura. Esta cobertura seguía sin comprender a aquellos accidentes que se hubieran producido por su culpa o por fuerza mayor.

La evolución siguió y llegamos al tercer estadio, en el que se pensó que la responsabilidad del empleador era consecuencia de un riesgo profesional. ¿Qué quería decir esta doctrina que se tradujo en diversas leyes hace muchos años? Que por el solo hecho de crear la empresa, el empleador creaba el peligro y en ese contexto se

decía: "Como es el empleador el que organiza los medios de producción, él debe asumir la culpa de todos los accidentes que se deriven de ese peligro que, al crear su empresa, ha contribuido a establecer".

¿Cuál fue la mejora? Que se desvinculó la idea de accidente de la idea de culpa. Por el hecho de estar en una empresa, el trabajador, como el riesgo era inherente a la actividad productiva, no tenía que probar culpa de nadie y los accidentes se indemnizaban con independencia de toda culpa de los empleadores o de los trabajadores.

¿Cuál era el inconveniente de esta posición? Como notan, paulatinamente se va mejorando la protección, pero siempre queda algún inconveniente. El punto débil de esta posición de riesgo de autoridad era que tampoco incluía a los accidentes derivados de las actividades no peligrosas o de fuerza mayor.

El cuarto estadio de la evolución que estoy mencionando, fue la teoría del riesgo de autoridad. Esta teoría decía que por el hecho de estar subordinado el trabajador, el empleador era el responsable de todos los accidentes que le sucedieran. Esta posición mejoraba sustancialmente porque, por el hecho de estar subordinado, el trabajador tenía derecho a ser indemnizado de todos los accidentes. Pero no de todos, porque sigue habiendo un gran número de accidentes que se producen sin culpa de nadie.

La última etapa en esta evolución era pasar al régimen del seguro social, o sea, independizar la reparación de los accidentes de la idea de culpa y reconocer que la actividad público-privada era fundamental para el bienestar de la sociedad y que, en general, esa necesidad social de tener empresas públicas o privadas era la que creaba los riesgos. Fue así que nacieron los seguros contra los accidentes de trabajo. Estos pueden ser un capítulo más de la seguridad social o, como sucede en nuestro país, una situación que se cubre con un seguro mercantil contratado con un ente monopólico, que es el Banco de Seguros del Estado.

En esto estamos hoy en materia de reparación de accidentes de trabajo.

El régimen nacional estableció en la Ley Nº 10.004, de 1941, que eran indemnizables los accidentes producidos a causa del trabajo o en ocasión del mismo. Creó un seguro contra accidentes de trabajo que no era obligatorio. La Ley Nº 12.949, del año 1961, dispuso que el empleador estaba obligado a asegurar a los trabajadores en el Banco de Seguros del Estado. Finalmente, la ley actual, Ley Nº 16.074, de 17 de abril de 1990, comprendió de manera general a todos los trabajadores subordinados, incluyendo a los funcionarios públicos. Posteriormente, una ley de Rendición de Cuentas, Ley Nº 16.134, limitó la obligación de asegurar a los funcionarios públicos que fueran empleados en trabajos manuales en condiciones de riesgo

Este régimen actual, de cierta responsabilidad objetiva del empleador, fue radicalmente modificado por la ratificación del Convenio Internacional de Trabajo Nº 155. Este Convenio que está referido a la seguridad y a la salud en el trabajo, fue ratificado por Uruguay en 1998. La ratificación de un Convenio de la OIT otorga a este fuerza de ley interna en el Estado y sujeta al Estado que lo ratifica a determinados controles de cumplimiento y responsabilidades en caso de incumplimiento.

Este Convenio fue ratificado en 1998 y nunca fue reglamentado hasta el año 2007. En ese año, se crea una Comisión tripartita, formada por las Cámaras empresariales, el PIT-CNT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendiente a proyectar el Decreto Nº 291/07. Este decreto enumera una serie de responsabilidades, siguiendo las líneas del Convenio Nº 155 de la OIT, que reglamenta. Este Convenio, en lo sustancial, no establece una responsabilidad objetiva del empleador, sino que dispone que los empleadores, en la medida en que sea razonable y factible, deberán garantizar la seguridad y salud. También exige a los empleadores, en la medida en que sea razonable y factible, que garanticen la seguridad contra el uso de agentes químicos u otras condiciones insalubres de trabajo.

El Convenio de la OIT en nuestro país no obliga al empleador a ser un deudor de seguridad, sino que establece una obligación de medio, no de resultado. En la legislación uruguaya no está consagrado que el empleador asume una obligación de resultado, o sea, garantizar en todos los casos la seguridad y salud de los trabajadores. Por el contrario, la normativa internacional que está vigente hoy, establece que el empleador debe hacer todo lo posible, conforme a la normativa vigente, para prevenir daños a los trabajadores, situación totalmente distinta a una responsabilidad objetiva o a una deuda de seguridad

Otro punto resaltable del Convenio Nº 155 es que a partir de su ratificación, ya no solo el empleador es el responsable de las condiciones de trabajo. Este Convenio Internacional establece una instancia de

cooperación entre los trabajadores y los empresarios, que el Decreto Nº 291 de 2007 traduce en la obligación de contar con delegados sindicales de seguridad que, a su vez, tienen un régimen de licencia sindical, inamovilidad y otras facilidades que le permitan un desempeño adecuado de sus tareas.

Según el Convenio Nº 155, el empresario no es el único responsable de la prevención de accidentes de trabajo, sino que, en cierta manera, esta responsabilidad está compartida con los delegados de los trabajadores.

En cuanto al proyecto de ley, el Repartido tiene fecha 7 de noviembre de 2012, o sea tiene más de seis meses. A nosotros nos llegó a fines del mes de marzo, por lo que las observaciones que realizaremos serán superficiales. Eso también implicará que las repercusiones estrictamente penales del proyecto no serán objeto de nuestro comentario, en primer lugar, porque nuestra especialidad es el Derecho Laboral, no el Derecho Penal y, en segundo término, porque teniendo en cuenta la premura con que hemos debido manejarnos, solicitamos a Catedráticos penales un informe sobre este proyecto, que todavía no hemos recibido.

Luego de hacer estas precisiones, podemos decir que el proyecto parte de responsabilizar exclusivamente al empleador por los accidentes de trabajo y en la órbita penal. Esta concepción de responsabilizar exclusivamente al empleador por los accidentes de trabajo, está absolutamente superada en el tiempo. La tendencia moderna es separar el concepto de accidente del concepto de culpa. No se indemnizan los accidentes culpables, sea del empleador o del trabajador, sino todos los accidentes, incluyendo los de fuerza mayor, que son la mayoría.

Por otra parte, el proyecto parte de la base de la existencia de una obligación de seguridad. Este es un concepto que está totalmente superado, a partir de la ratificación del Convenio Nº 155 de la OIT y del Decreto Nº 291 del año 2007, que descarta expresamente la obligación de seguridad para poner el énfasis en la obligación de prevención en todo aquello que sea factible y razonable, en cooperación con los trabajadores.

Asimismo, el proyecto hace referencia expresa a las Leyes números 18.099 y 18.251 que obligan al Estado en materia de tercerizaciones, entre otras. Hasta la fecha, los funcionarios públicos que estaban comprendidos en la legislación de accidentes de trabajo eran solo aquellos que trabajaran manualmente en condiciones de riesgo. Por este artículo, se extiende la cobertura de accidentes de trabajo -lo que consideramos que es una buena cosa-, pero otra consecuencia es que también los jerarcas públicos quedan comprendidos en la responsabilidad penal. Esta situación podrá traer algunas dudas, por ejemplo, sobre quién será imputado penalmente en la Administración Pública, si algún trabajador que está en alguna dependencia del Estado sufre un accidente de trabajo en las condiciones previstas por el proyecto. En la Administración Central será el Ministro del ramo y en los Gobiernos Departamentales, el Intendente. En caso del Poder Legislativo, el tema podrá ser más discutible, aunque tal vez lo sean los integrantes de la Comisión Adminstradora, el Presidente de la Asamblea General o el de ambas Cámaras; eso escapa a nuestro raciocinio. En el Poder Judicial serán los Ministros de la Corte y en Ancap, Antel, UTE y OSE, serán sus Directores. Pero en el proyecto la responsabilidad penal se extiende aún más allá. El artículo 3º prevé que los Directores y administradores de la empresa empleadora también queden comprendidos en esa eventual responsabilidad penal, lo que introduce un muy discutible concepto de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Este alcance a nosotros nos parece desmesurado. Estamos hablando de responsabilidad penal por hecho ajeno, lo que puede plantear problemas, como abundarán los penalistas en su oportunidad. Abarcará, por ejemplo, a un matrimonio que sea empleador de una doméstica, a los Directores de las Organizaciones No Gubernamentales, a las autoridades de las cooperativas, a los pequeños propietarios y, en general, a todos los que sean empleadores o tercericen algún servicio.

Luego del Convenio Nº 155 de la OIT, el empleador no es el único involucrado en la prevención de los accidentes. En este concepto no parece apropiado responsabilizar penal y exclusivamente al empresario por lo que suceda en ese ámbito.

A reserva de lo que afirmen los Catedráticos penales, podemos apuntar que el proyecto, en cuanto a la responsabilidad penal, parece redundante porque ya existen figuras penales en el Código Penal que han sido aplicadas por la Justicia en caso de accidentes, y es notorio.

Finalmente, tenemos grandes dudas en cuanto a la constitucionalidad de establecer la responsabilidad penal por hechos de terceros. Parece cuestionable, asimismo, asimilar la responsabilidad penal en materia de

tercerizaciones a la responsabilidad civil.

En síntesis, estimamos que desde el punto de vista jurídico el proyecto responde a una concepción superada de la previsión social, es redundante por no existir acción legal al respecto y puede resultar inconstitucional al consagrar la responsabilidad personal penal y objetiva por hechos de terceros que están fuera del dominio del hecho. O sea, el proyecto, persiguiendo una finalidad loable, como es la reducción de accidentes de trabajo -que todos compartimos-, erra, según nuestra percepción, en los caminos propuestos.

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, estimamos que el proyecto no sea aprobado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero pedir disculpas a los invitados por haberme ausentado por algunos minutos, pero debía estar presente en la Comisión Especial para el Deporte. Con gusto, les doy la bienvenida.

SEÑOR PUIG.- El objetivo de avanzar en un proyecto de legislación sobre responsabilidad penal del empleador forma parte de una visión integral del tema relativo a salud y seguridad en el trabajo. No es que esta Comisión piense que en forma milagrosa la aprobación de un proyecto de ley con estas características va a reducir los accidentes y los accidentes mortales o lesiones graves en las diferentes áreas de trabajo de este país, sino que esto forma parte de una concepción integral, que incluye la sensibilización sobre el tema relativo a la seguridad en el trabajo, la fiscalización -que viene desarrollando y mejorando día a día la Inspección General del Trabajo-, un cambio cultural en los diferentes componentes del mundo del trabajo -empleadores y trabajadores- y el avance en la responsabilidad penal del empleador.

¿Cuál es la situación que tenemos hoy en un país con una población económicamente activa de, aproximadamente, 1:500.000 personas? Tenemos una situación sumamente grave; algo que hemos dado a llamar como crónica roja: tenemos un trabajador muerto por semana en accidentes de trabajo; tenemos alrededor de 55.000 accidentes laborales al año, tenemos un trabajador que queda con discapacidad permanente cada dos días. Por lo tanto, hay una realidad en el país que hace imprescindible avanzar en este conjunto de áreas que planteé, para mitigar esta situación.

Cuando se habla de la responsabilidad penal del empleador, ¿a qué nos estamos refiriendo? ¿A que la situación se resuelva en este país llevando presos a los empresarios? No; no es ese el objetivo. El objetivo es avanzar en un proyecto de prevención que proteja la vida del trabajador. Nosotros no compartimos la visión de que está superado en el tiempo el aspecto de la responsabilidad del empleador y que la responsabilidad es compartida, porque en última instancia -voy a hacer referencia a algo que dijo el doctor en cuanto al contrato de trabajo- la organización del trabajo en este país es responsabilidad del empleador. Más allá de que hemos avanzado en materia de Comisiones bipartitas de seguridad y demás -Comisiones bipartitas que han sido resistidas durante años, con delegados de seguridad que durante muchos años eran despedidos en el propio momento de ser elegidos por los trabajadores-, en realidad, tenemos una situación en el país en la cual la mayor cantidad de accidentes mortales se dan en el ámbito rural. Muchas veces se parte de la base de que cuando hablamos de accidentes de trabajo mortales, estamos hablando de la construcción, pero, en realidad, en la construcción, donde existe un sindicato fuerte, que tiene capacidad de negociación, que tiene capacidad de recorrer las obras, de discutir con la Cámara Empresarial del sector, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, han mejorado las condiciones de seguridad. Lamentablemente, en el medio rural no tenemos sindicatos tan fuertes y la fiscalización se hace más dificultosa y, en todo caso, la discrecionalidad del empleador se ejerce de forma más notoria.

Por lo tanto, pensamos que el articulado de este proyecto puede tener cambios. Seguramente los va a tener. Estamos trabajando en ese sentido, en especificar más algunos aspectos. También estamos trabajando con relación a legislaciones que existen en el mundo como, por ejemplo, la española, que es mucho más categórica que la que plantea este proyecto. Estamos trabajando en aspectos que tienen que ver con la legislación italiana, con la del Reino Unido, con la venezolana, que hace pocos minutos el Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social nos señalaba que con mucha mayor precisión establecen la responsabilidad del empleador, que forman parte de legislaciones avanzadas en el mundo que tienen como objetivo avanzar en la reducción del daño y en prevención del bien superior, que es la vida del trabajador. Por consiguiente, partimos de la base de que este proyecto va a tener modificaciones desde el punto de vista del articulado. Lo que ha sido unánime en esta Comisión es la necesidad de legislar, legislar a favor de la vida, y

seguramente las modificaciones que tenga este proyecto, en la medida en que se están escuchando las diferentes interpretaciones, van a mantener el aspecto original, que es que sea una contribución a la defensa de la vida del trabajador, conjuntamente con los otros aspectos que están planteados, que tienen que ver con prevención, con fiscalización, con ese cambio cultural imprescindible a nivel del mundo del trabajo. Pero, más allá de que se podrá cambiar el articulado, el tema de la defensa de la vida, por la situación que describí, es un tema común a todos los legisladores de la Comisión.

SEÑOR VIDALÍN.- Conocemos el trabajo de la Asociación Rural del Uruguay y nosotros, gente del interior, lo valoramos especialmente. Vuestra opinión, sin lugar a dudas, es valedera. Nosotros hemos firmado este proyecto de ley para darle discusión parlamentaria. Nos interesa la vida, y la preservación de toda vida siempre es bienvenida. En nuestro espíritu -tal como manifestó el señor Diputado Puig- está tratar de estudiar, analizar y perfeccionar todo aquello que tienda a mejorar las condiciones de vida, no solamente de nuestros trabajadores, sino de la sociedad toda. Por lo tanto, todos aquellos elementos que ustedes hoy han aportado, de una u otra manera, serán tenidos en cuenta.

En cuanto a las manifestaciones del estimado Presidente, creo que debe haber habido algún pequeño error en la mención del Convenio Nº 181, ya que se refiere a otros aspectos. Seguramente, debió haber querido hacer referencia al Convenio Nº 155 o al Nº 184, que sí tienen relación con los planteamientos sobre los cuales estamos trabajando.

SEÑOR ECHEVERRÍA.- Efectivamente, al 184.

SEÑOR VIDALÍN.- Quería dejar esta constancia, para facilitar la tarea cuando estudiemos la versión taquigráfica.

Agradezco enormemente vuestro aporte, que es muy valioso para nuestra Comisión.

SEÑOR FALCHETTI.- Quiero hacer un par de puntualizaciones en el contexto de una aclaración.

Nosotros hemos venido varias veces al Parlamento, y lo hacemos en el terreno de aportar nuestros puntos de vista y no de polemizar con nadie, pero hay ciertas cosas que estimamos en ese contexto pueden ser de utilidad para ustedes en el análisis.

Nosotros, por supuesto, estamos a favor de la vida. La actuación, sobre todo en la reglamentación de los convenios internacionales -se han mencionado el Nº 155 y el Nº 184, que es el referido a la seguridad y salud en el ámbito rural-, tuvo a nuestra institución legislando de manera permanente, junto con el PIT-CNT y con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El delegado del PIT-CNT era un amigo nuestro de años, el señor Migliónico -creo que ya estuvo acá-, que es el número uno de la organización en esta materia.

Nosotros pensamos que es importante la sensibilización y el cambio cultural; ahora, también pensamos que establecer responsabilidades penales por hecho ajeno no es la vía, que puede rozar garantías constitucionales fundamentales, y ya sabemos qué pasa cuando una ley hace eso.

Finalmente, quiero hacer mención a las leyes de otros países. Ahí hay que tener cuidado en cuanto al contexto de la legislación dada. Voy a referirme solo a una, a la española. Es cierto que establece una responsabilidad penal por la omisión de proporcionar elementos de seguridad, pero lo hace en el contexto de una ley que también establece otros delitos para el empresario en un contexto totalmente distinto. Por ejemplo, castiga penalmente al empresario que contrate a inmigrantes ilegales. Ustedes saben que en España había todo un tema en cuanto a la inmigración ilegal, a la gente que iba y trabajaba en condiciones infrahumanas en las cosechas. Ahí hay responsabilidad penal. Hay responsabilidad, conforme al mismo artículo 316 de la ley española, para aquel que obliga a un trabajador a participar en una huelga. Entonces, todo esto tiene sanciones penales, pero es un contexto absolutamente distinto, otra legislación, otra realidad. Y nosotros pensamos que cuando se pretende extrapolar artículos aislados de una realidad a la nuestra, tal vez, los resultados no sean todo lo convenientes que estamos buscando.

En resumen: con el mayor espíritu constructivo, nosotros les trajimos estas reflexiones, no para polemizar con nadie, sino, agradeciendo la gentil invitación, para hacerles saber nuestro punto de vista, y les reiteramos

nuestra visión de que este proyecto no es necesario, porque el Código Penal ya tiene figuras para esto; de que se aparta de la concepción moderna de la seguridad social, ateniéndonos a la realidad de nuestro país; de que nosotros también estamos a favor de la vida, estamos a favor de la sensibilización, estamos a favor del esfuerzo conjunto entre las patronales y los sindicatos para mejorar este problema que nos preocupa a todos y de que, en ese contexto, estimamos que hay otros medios para lograr esos loables fines que no pasan por este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Legislación del Trabajo agradece especialmente su comparecencia en el día de hoy y, sobre todo, las distintas exposiciones que, sin duda, ayudarán a avanzar en el análisis de este proyecto que tenemos a estudio.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación Rural del Uruguay) (Ingresan a Sala autoridades de la Cámara de la Construcción del Uruguay)

——— La Comisión de Legislación del Trabajo tiene el agrado de recibir a las autoridades de la Cámara de la Construcción del Uruguay representadas por su Presidente, señor Ignacio Otegui; consejero Daniel Gutiérrez; asesor Nicolás Horta; representante ejecutivo, Ernesto Gravier, y los consejeros Alejandro Ruibal y Marcos Taranto.

Esta Comisión está estudiando un proyecto en el que se establece la responsabilidad penal del empleador en los accidentes laborales cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud del trabajo. Por lo tanto, ha decidido invitar a todos los involucrados para escuchar sus posiciones a efectos de contar con la mayor información posible.

SEÑOR OTEGUI.- Agradecemos la invitación y que nos reciban para que podamos intercambiar opiniones con ustedes.

La industria de la construcción ha demostrado a lo largo de los años -particularmente a partir de 1985 hasta ahora- preocupación por este tema. No debe haber ninguna industria en el Uruguay que tenga una regulación más específica, estudiada y clara con respecto a la seguridad e higiene laboral. Además, tiene una característica: son recogidos los acuerdos que se van construyendo a lo largo del tiempo entre trabajadores y empresarios, en sus representaciones habituales, sindicatos o cámaras, con los Poderes Ejecutivos. A lo largo del tiempo hemos mantenido esa lógica. Tenemos una serie de reglamentaciones y normas que han sufrido correcciones, porque con el tiempo las industrias y las actividades cambian y se modifican. En nuestra opinión, la industria tiene normas que abarcan todas las actividades que en ella conviven. Todos los actores sociales somos contestes en la necesidad de garantizar el cumplimiento de esas normas que, por supuesto, son perfectibles y, en muchos casos, opinables. Eso se inscribe dentro de un compromiso recíproco para dar a los temas de seguridad e higiene laboral una trascendencia y prioridad importantes.

Como saben los señores legisladores, en 2012 hicimos una campaña publicitaria en conjunto con el sindicato y el Poder Ejecutivo, llamada "Obra segura". Era algo inédito en el país, que vamos a repetir y lanzaremos nuevamente la próxima semana. Para nosotros los problemas de seguridad e higiene y los accidentes mortales en el trabajo deben ser evitables. Los resultados los podremos ver en la medida en que existan políticas estables y de largo aliento.

Desde el año 2005 a la fecha nuestra industria ha multiplicado -yo les voy a dejar las gráficas- el personal ocupado. Según el Banco de Previsión Social en el año 2005 el promedio de personal ocupado en la industria de la construcción en forma directa en obra era de 27.000 trabajadores, y en 2012 es de 68.000. En la misma forma en que podemos ver un crecimiento muy fuerte en los niveles de actividad, cuando se evalúan los accidentes mortales, se observa que se mantienen estables. Dicho de otra forma: si comparamos horas-hombre trabajadas, con accidentes mortales, vemos que el número de accidentes ha descendido abruptamente. Lo medimos por fallecimientos porque la Cámara y, particularmente la industria, han apostado a la vida y a cuidar a sus trabajadores, tratando que lleguen y se vayan sanos de la obra. Pero también hay que verificar el comportamiento histórico, a efectos de ver si las políticas que se están aplicando dan o no resultados. En nuestra opinión las políticas que se están aplicando en forma conjunta dan resultados.

Queremos decir que nosotros no estamos de acuerdo con el proyecto de ley. Creemos que no va a lograr el objetivo. Lo que se debe buscar no es meter presa a una persona, sino que no se produzcan accidentes

mortales. La única forma de que no haya accidentes mortales, o que disminuyan, es que existan políticas de largo aliento, normas claras y conocidas. Si nosotros no logramos conformar ese escenario, es muy difícil que disminuyan los accidentes muy graves o mortales. En nuestra industria los datos de la realidad demuestran que las acciones han dado resultados. Por supuesto que en este terreno nunca es suficiente lo que se hace. No vamos a emitir opinión acerca de si el proyecto contiene o no inconstitucionalidades, ya que en este momento no nos parece relevante. Entendemos que es un proyecto inconveniente y que no va a lograr los objetivos buscados. De acuerdo con los relevamientos que han hecho las personas que conocen de estos temas -yo no soy jurista ni abogado- existe una historia de decisiones judiciales importantes -tanto dentro como fuera de la industria- que muestra que los jueces penales actúan cuando encuentran motivos suficientes para que un empresario, o quien está al frente de una producción, vaya preso por haber cometido un acto que atentó contra la vida o integridad de un trabajador. Hechos los relevamientos, para nosotros ni siquiera es necesario introducir modificaciones a las normas penales actuales. Esa es nuestra posición.

SEÑOR PUIG.- Saludamos a la delegación.

Nos parece que discutir este tema con la Cámara de la Construcción es una contribución importante. Ya lo hemos dicho en presencia de otras delegaciones, y ahora lo reiteramos: cuando se habla de accidentes de trabajo, o accidentes de trabajo mortales, tiende a pensarse en la construcción. Sin embargo, la construcción ha venido avanzando notoriamente en la prevención de accidentes de trabajo y, seguramente eso es multicausal. Creemos que se debe a que existe cierto nivel de negociación, de intercambio, un intento de cambio cultural, un sindicato fuerte, una Cámara que negocia, participación del Estado, que ha tenido una buena receptividad en esta área de trabajo. La reducción de accidentes y de accidentes mortales en el marco de un aumento de la actividad no es lo que sucede en otras actividades del país.

Es notorio que a partir de 2005 han aumentado muchos índices en el país como, por ejemplo, la protección laboral, el PBI, la cantidad de trabajadores ocupados o las horas de trabajo pero, sin embargo, han aumentado los accidentes de trabajo a nivel general, inversamente a lo que sucede en la construcción

Cuando hablamos de accidentes de trabajo mortales, nos referimos, en primer lugar, al medio rural. Ese sector no cuenta con un sindicato fuerte, la fiscalización es más difusa, tiene más dificultades y es donde más nos ha costado avanzar en los cambios culturales.

Creemos que es importante avanzar en un proyecto específico de responsabilidad penal. Es importante, pero no exclusivo. Nosotros estamos pensando en una visión que ustedes conocen perfectamente, porque el sindicato que es vuestra contraparte lo ha planteado reiteradamente. Se trata de una visión integral que comprenda la sensibilización sobre la necesidad de seguridad e higiene en el trabajo, un cambio cultural, una campaña de fiscalización y también la posibilidad de avanzar en un proyecto de ley de responsabilidad penal. Hay que seguir trabajando y trasladar la experiencia de la construcción al resto de las áreas de la actividad, aunque creemos que es insuficiente.

Los datos muestran que en el país muere un trabajador por semana en accidentes de trabajo, se producen alrededor de 55.000 accidentes de trabajo y cada dos días un trabajador queda con una discapacidad permanente. Dentro de ese marco, el avance en materia de análisis cuando la Justicia llama a responsabilidad por esos temas, nos parece absolutamente desproporcionado. Recordamos por ejemplo el caso del Hotel Juncal, donde se estableció responsabilidad penal por reincidencia. La mayoría de los accidentes mortales que se producen en el país -ni que hablar en el medio rural- pasan desapercibidos y ni siquiera son constatados como accidentes de trabajo. Consideramos que en este tema hay que avanzar dentro de un planteo integral

Compartimos que el objetivo no es enviar empresarios presos. Pretendemos tener una herramienta que junto a otras coadyuve a un proceso de prevención y a evitar los accidentes de trabajo.

Desde nuestra concepción, los accidentes de trabajo no son producto de la fatalidad ni del azar, sino de la organización del trabajo. Más allá de que nosotros reivindicamos en todas las áreas la constitución de una herramienta que conocen muy bien, como son las Comisiones bipartitas de seguridad y el establecimiento de los delegados de seguridad, en última instancia, quien tiene la facultad de decidir sobre la organización del trabajo es el empleador.

tado analizando el proyecto con diferentes actores, -con las cámaras empresariales, con el movimiento sindical, con la Cátedra de Derecho Penal, con el Instituto de Derecho del Trabajo- y, sin duda, han surgido diferentes posiciones que nos han ayudado a contextualizar mejor el tipo de proyecto que necesitamos. Tenemos conocimiento del Derecho comparado, lo que existe en la legislación española, francesa, italiana, venezolana y peruana, donde se ha legislado sobre este tema y ello ha sido una herramienta importante de prevención, no en cuanto a la cantidad de empresarios presos porque ese no es el objetivo.

El articulado de este proyecto se va a seguir analizando y tengo la impresión de que va tener cambios importantes en la orientación porque, a medida que estudiemos el Derecho comparado podremos encontrar aspectos que no fueron tenidos en cuenta y que debieran remitirse a aspectos en que se ha avanzado en el mundo. Todo eso es discutible pero hay una visión colectiva en la Comisión -creo que unánime- en cuanto a que hay que avanzar en la protección a la vida; será con este articulado o con otro.

Quiero decir algo con absoluta claridad, pese a que no me caracterizo por comentarios elogiosos sobre las cámaras empresariales. Aquí todos nos conocemos. Sin embargo, cuando estamos discutiendo este tema con la Cámara de la Construcción tengo que reconocer que se trata de una cámara que ha tomado el tema en serio. Podemos tener notorias diferencias, pero sé que con quienes estamos discutiendo tienen para aportar sobre el tema.

SEÑOR GRAVIER.- Coincido con varias de las expresiones del señor Diputado Puig.

Es bueno ilustrar un poco lo que la industria de la construcción, mancomunadamente el sector empleador y los trabajadores, hemos venido haciendo.

Creamos una cantidad de fondos sociales para que cuando el trabajador va a desempeñar sus tareas no tenga su cabeza pensando qué va a pasar con la compra de útiles cuando comience el año escolar o cuando tenga que mandar a su hijo al dentista. De alguna manera, los fondos sociales se han creado para dar un soporte y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. De esta manera, a la hora de cumplir sus tareas no tendrá la cabeza ocupada en otra cosa que no sea el trabajo, lo cual es un elemento coadyuvante a la seguridad. Lo mismo ocurre con el Fondo de Cesantía y Retiro, y con el Fondo Social de Vivienda de Obreros de la Construcción, que presta materiales. A través del tiempo, hemos hecho un entramado de fondos de administración bipartita -excepto el Focer- que apuntan a eso.

También debemos reiterar que es el sector en que desde 1987 hasta la fecha se ha venido legislando, diagnosticando y mejorando los elementos y normativas en materia de seguridad e higiene. No olviden el diagnóstico de 1987, que se realizó con el relevamiento de más dos mil trabajadores y alrededor de quinientas empresas, y con la participación de la Organización Internacional del Trabajo. De allí surgió un cuerpo normativo único para la construcción y el Decreto Nº 111/90, mejorado después por el Decreto Nº 69/95. Tampoco debemos olvidar los congresos nacionales e internacionales realizados por la Cámara de la construcción, el sindicato y el Estado para mejorar la visión nacional, comportándola y compartiéndola con la internacional. Recuerdo el primer congreso, en el año 1998, con la participación de expertos y delegados españoles, que fue en el centro de Brasil. En 2002 hubo otro congreso internacional y en 2008 otro nacional.

Recuerdo al ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el señor Eduardo Bonomi -hoy Ministro del Interior-, saludando en el Día de los Trabajadores, el 1º de mayo de 2009, el avance en cuanto al registro de obra y su trazabilidad. Allí los actores aquí presentes estuvieron contestes en incorporar en ese registro a todos quienes tienen participación en el proceso productivo de una obra.

Se han realizado cursos para empresarios y delegados de obras en materia de seguridad e higiene, a través de la Tripartita correspondiente.

Hemos capacitado a más de cuatrocientos delegados de los trabajadores y de ochenta a cien empresas, a través de los cursos dictados por la Tripartita de Seguridad e Higiene.

Por último, voy a poner un par de ejemplos. El jueves pasado al mediodía, nos encontrábamos en el Pasaje Acuña de Figueroa con los señores Diputados Vidalín y Olivera y se desató una gran tormenta. Supongamos que esta ley está vigente, que a la señora empleada doméstica de mi casa se le ocurrió limpiar los vidrios subiéndose a una escalera y, lamentablemente, fallece sin que yo me encontrara en mi casa. Hoy estoy en esta

Comisión y siendo empresario de la construcción tengo en la obra todos los elementos de seguridad e higiene -el técnico prevencionista, el capataz- pero me llaman y me dicen que falleció un trabajador. Lo que se nos ocurre es que, al estar redactado de esta manera, yo que estoy sentado aquí y tengo organizado el trabajo, soy reincidente por homicidio culposo. Este es un ejemplo de que eso no sería justo. Por tanto, habría que analizar el elemento subjetivo en cuanto a los causantes del accidente.

SEÑOR ABDALA.- Seré breve porque la exposición de la Cámara de la Construcción ha sido elocuente e ilustrativa.

Sin ninguna duda, las cifras y los antecedentes estadísticos que acaban de entregar nos llenan de satisfacción y tranquilidad no solo por lo que representan sino porque son indicativos del camino que se está siguiendo y que todos reconocemos como una política de mediano y largo plazo que está bien dirigida y que está dando los resultados correctos.

Estos números son interesantes también por lo que indican en cuanto a la ocupación en el sector y en esa perspectiva hay que analizarlos.

Si bien cada rama de la actividad representa realidades distintas a la hora de los pronunciamientos legislativos y de las decisiones de Gobierno, desde el sector público los legisladores debemos ser cuidadosos en cuanto a adoptar decisiones que estimulen y ayuden a que las buenas políticas que se están desarrollando se puedan consolidar y, por el contrario, debemos evitar que las decisiones que adoptamos puedan -aun en nombre de las mejores intenciones- interferir con las buenas políticas que se están desarrollando.

Tengo objeciones con el proyecto de ley pero no es el momento de plantearlas ya que oportunamente la Comisión llevará el tema al terreno del debate parlamentario. Sin embargo, creo que debemos ser cuidadosos a la hora de las generalizaciones. Este proyecto de ley -sin duda, gobernado por las mejores intenciones- por su propia condición de establecer soluciones de carácter universal, podría terminar desconociendo realidades que son distintas, según los sectores de actividad. No quiero decir que la buena voluntad haya primado en unos más que en otros sino que, seguramente, por la especialidad de cada una de las actividades, las diferencias son inevitables.

Quiero hacer una consulta que no tiene que ver con la interpretación que la Cámara hace de la letra del proyecto sino con la realidad y con la situación de la construcción en el marco de lo que ha sido un acertado relacionamiento entre las partes y una larga tradición que a esta altura nadie en el país desconoce, en cuanto a los entendimientos de largo plazo entre trabajadores y empresarios. Me interesa saber cuál ha sido el comportamiento del sector público en el marco de la relación tripartita y, particularmente, en los aspectos que hacen al siempre preocupante tema de la salud e higiene en materia laboral. ¿Cuál ha sido el comportamiento de la Inspección General del Trabajo? No me refiero al Gobierno actual sino que es una consulta de carácter general que tiene que ver con la actuación que le ha cabido a ese organismo como parte fundamental de esa relación tripartita en este tema. ¿En qué medida desde el sector público se ha contribuido a lo que ha sido una buena predisposición a los acuerdos y a los entendimientos, más allá de las diferencias entre las dos partes? ¿Desde el punto de vista de la definición de esas políticas de largo plazo, el sector público, a través de los organismos competentes, ha tenido una participación protagónica, ha contribuido y esto se apoya en una suerte de entendimiento y coparticipación de las tres partes en función de las definiciones que rigen las relaciones laborales en el Uruguay?

SEÑOR OTEGUI.- Desde 1985 hasta la fecha la construcción ha logrado acuerdos que en general nacen bipartitos -hay voluntad de los trabajadores y de los empresarios de acordar y de discutir- y que, con el ámbito que otorga el Poder Ejecutivo -así ha sido a lo largo del tiempo con los distintos Poderes Ejecutivos-, se han transformado en normas de aplicación nacional. En definitiva, eso es lo que nos interesa a las dos partes: que no haya acuerdos que no sean obligatorios a todos los que desarrollan actividades en el sector. En términos generales, a veces uno puede tener una opinión más cauta o más crítica sobre un episodio determinado, pero considerándolo en términos históricos o globales, hemos tenido un ámbito razonable en donde hemos podido discutir y, muchas veces, acordar. Son excepcionales los casos en los cuales el Poder Ejecutivo, frente al no acuerdo de las partes -algún Decreto recuerdo en ese sentido-, tuvo que actuar sin el consenso de los sectores sociales.

Si tuviera que hacer un comentario, diría que a veces nos cuesta muchísimo conseguir información, por ejemplo, del Banco de Seguros del Estado; se lo hemos dicho hasta el cansancio. Para poder desarrollar políticas de prevención y no pegar fuera del clavo cuando uno quiere hacer una norma o tomar una acción determinada, debe tener elementos contundentes, claros e históricamente visibles para poder accionar. No es por antojo que hay que manejar los temas de seguridad e higiene laboral. El que crea que es por antojo, se equivoca. Es por cómo la industria se va procesando, dónde aparecen los problemas y cuáles son los problemas que hay que ir atacando. Insisto en que debemos contar con una información fluida. A nosotros nos ha tocado recurrir a alguna norma jurídica para que nos den información. Algo similar le pasa al Sunca, pero con una ventaja: que lo consiguen por la vía sindical, no por la vía formal. Si contáramos con una información fluida, mensual, bimensual o trimestral, todos podríamos saber mejor qué está pasando y dónde tenemos que afinar la puntería. Si tuviera que hacer un reclamo, es este que he hecho en todos los ámbitos que he podido, sin mucha suerte.

SEÑOR VIDALÍN.- Reconozco y valoro muchísimo el trabajo que ustedes realizan y el buen relacionamiento con el gremio. El proyecto que llevan adelante a través de Fucac es verdaderamente maravilloso. Sé de vuestro interés en mejorar la calidad de vida de todos aquellos que están en la construcción.

Nosotros hemos firmado este proyecto para que se dé un trámite legislativo, para que se pueda analizar. Lejos estamos de acompañarlo tal cual como está. Queremos escuchar todas las opiniones valiosas, en especial la de ustedes. Son un verdadero ejemplo de relacionamiento entre patronos y obreros.

Pido disculpas porque el compañero Tierno y quien habla no hemos podido estar durante toda la reunión porque a la distancia hemos tenido que ser mediadores de un conflicto que tenemos en nuestro departamento. Entonces, estamos un poco con la cabeza acá y otro poco con el corazón allá.

Agradecemos su aporte, que siempre es muy valioso.

SEÑOR GROBA.- Quiero dejar constancia de que con la Cámara de la Construcción -su Presidente hacía referencia a la actividad tripartita y a los esfuerzos que han hecho desde el año 1985 hasta ahora-, aun cuando en el país hubo decisiones de anteriores Gobiernos de no convocar los Consejos de Salarios a partir del año 1990 -lo que para nosotros fue un error y lo dijimos en aquel momento-, se limitó la acción tripartita en otras áreas de la industria, pero no en el área de la construcción, donde siempre existió el buen relacionamiento y la intención de llegar a acuerdos sobre los temas más importantes. Aun en momentos en que no se convocaban los Consejos de Salarios, había actividad tripartita concreta, que no solo tenía que ver con los temas salariales, sino con las condiciones de trabajo; la Cámara de la Construcción se mantuvo tal cual lo dice.

La segunda constancia que quiero dejar es que nosotros tenemos un diagnóstico de la realidad nacional, que hace que exista una crónica roja de accidentes laborales. El señor Diputado Puig y otros compañeros de la Comisión ya han adelantado que el proyecto va a tener modificaciones en función de la participación e insumos que estamos recibiendo de todos los sectores, desde la Cátedra, hasta la Cámara de Industrias. Este proyecto, que va a tener modificaciones, apunta a resolver una situación que por las normas actuales no se ha podido resolver en el área laboral. Este es un dato de la realidad.

Sé que el abanico que promueven estos accidentes laborales es muy amplio, como el desconocimiento que tienen las micro y pequeñas empresas de todo el país, a las cuales el Banco de Seguros del Estado y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debería informar. Ante cada unidad productiva que se crea, hay que reconocer el derecho de obtener ganancias y, en segundo lugar, de proteger la vida del trabajador y de ellos mismos. Hay muchas pequeñas empresas y a veces se dan accidentes laborales lamentables por desconocimiento. Uno de los conceptos que debe tener este proyecto es corregir esta situación de desinformación, a través de los organismos que ya existen y son públicos.

También decimos -sin adjudicar intencionalidades a ninguna rama de la industria- que en la medida en que este tema estuvo arriba de la mesa en las unidades productivas empezaron a proliferar -no es el caso de lo que alienta la Cámara de la Construcción- Comisiones bipartitas de seguridad; este también es un dato de la realidad. Sin embargo, cuando este tema quedó "stand by" esas Comisiones bipartitas de seguridad

comenzaron a desplazarse o a desaparecer. No estoy vinculando las intenciones a ninguno de los dos sectores; solo digo que es un dato de la realidad.

Asimismo, sabemos que hay empresarios que, conociendo el tema, no tomaron las medidas adecuadas. Inclusive, al ser alertados de que estaban incumpliendo determinada situación, continuaron así. Tenemos un abanico muy grande de situaciones.

El diagnóstico es que la situación existe. La idea es que esta Comisión reciba a la sociedad con el concepto fundamental de tratar de mejorar esta situación y penalizar adecuadamente. Como decía el señor Gravier, hay algunos elementos que, contemplando esta ley, generan algunas iniquidades con respecto a lo que estoy diciendo. Quiere decir que el objetivo fundamental es que el resultado de lo que estamos haciendo es el resguardo de la vida de un trabajador. Para ello, nosotros decimos que con la regulación actual no alcanza por los datos de la realidad. Este proyecto que los compañeros han elaborado y han puesto encima de la mesa es el disparador para saber que tenemos una situación que, entre todos, debemos resolver. Ese es el objetivo fundamental.

La Cámara de la Construcción tiene muchísima experiencia en este tema. Cuando la Cátedra concurrió a la Comisión, empezó a desmenuzar los artículos uno a uno y, en forma muy diplomática, nos dijo que había algunas cosas que teníamos que cambiar. Ese es el objetivo. Cuando concurrió la Cámara de Industrias, prácticamente le dijimos lo mismo que ahora, compartimos el diagnóstico y también le expresamos que están habilitados a que algún asesor pueda decirnos: "Este punto puede decir tal cosa, este otro tal otra cosa y este no puede ir". Siguiendo el objetivo que tiene esta Comisión ante el diagnóstico que tenemos, están de acuerdo en ayudarnos. Esto también lo puede hacer la Cámara de la Construcción. Lo mismo dijimos a la Cátedra.

Debemos decir con total franqueza que va a haber ley. Vamos a instrumentar algo, que seguramente no será este proyecto. Pero debemos penalizar los accidentes de trabajo, no solo por el Código Penal, sobre la base de la difusión previa, de la amonestación, de la prevención, a los efectos de ver si en el territorio nacional podemos, en ese abanico tan amplio de relaciones laborales, incorporar un elemento que sirva de disuasión, de información, para frenar esta crónica roja. Ese es el interés de esta Comisión.

Así como digo que estamos empecinados en resolver este dato de la realidad que no está contemplado dentro de las normas que hoy existen en Uruguay, también digo que vamos a trabajar empecinadamente en este proyecto. Queremos que todos participen.

SEÑOR OTEGUI.- Estamos abiertos a dar nuestra opinión siempre. Preferimos no hablar punto por punto; nos dio la impresión de que lo razonable era mantener esta primera conversación y, después, veremos si podemos aportar ideas.

Una de las dificultades ciertas, uno los desvelos mayores que siempre hemos tenido en estos temas, tanto los trabajadores como nosotros, es generar normas que puedan ser aplicadas por todas las empresas, por todos los empresarios, y que sean de recibo para todos los trabajadores. A veces, si las normas son extremadamente rígidas, severas o complejas, terminan generando dos niveles de empresas: las multinacionales, las grandes empresas, las que pueden pagar un bufete con cifras millonarias a fin de año, que van a tener sus intereses protegidos, y el resto del universo, el otro 90% de las empresas, que necesariamente queda por fuera. La norma no previó que esas empresas tienen potencialidades diferentes. Nuestra industria se ha caracterizado por tratar de generar normas que den el resultado que buscamos, que es disminuir la siniestralidad, la accidentabilidad, tratando de generar mecanismos que nos permitan tener mejores condiciones de trabajo, sin dejar fuera el esfuerzo a nadie. Sin querer, dejamos por fuera del esfuerzo a las empresas menores, sus trabajadores van a pagar las consecuencias y esos empresarios, aunque no lo sepan, también.

SEÑOR PUIG.- No es secreto en este país que el movimiento sindical, fundamentalmente el Sunca, está trabajando por este proyecto de responsabilidad penal del empleador, y lo está haciendo en forma integral. El Sunca para cada vez que muere un trabajador en la construcción. Si bien resulta claro - según los datos que se aportan y los datos que nos dan los compañeros- que se está trabajando mucho en la prevención de los accidentes en la construcción, siguen existiendo. Pero el Sunca lo está haciendo en forma integral. Treinta y cinco mil trabajadores de la construcción firmaron para el descuento de una hora para las familias de los trabajadores que mueren en accidentes de trabajo. Se viene

trabajando en el tema relativo a las obras seguras. Se viene trabajando, desde una concepción sindical característica del movimiento sindical uruguayo, con una visión global y de solidaridad. Mañana, en este Parlamento, el Sunca va a movilizarse con miles de trabajadores de todo el país para plantear la necesidad de este proyecto, y creo que el esfuerzo que están haciendo los trabajadores de la construcción es, fundamentalmente, para el conjunto de los trabajadores del país. Muchas veces se habla de los sindicatos con una visión corporativa; acá hay una visión profundamente solidaria y nacional de un sindicato que da sus batallas en su ámbito natural pero que, a su vez, tiene una concepción global de la solidaridad y de la defensa de la vida. Y creo que es una de las cosas que esta Comisión ha valorado.

Hoy dijo el señor Diputado Groba -es exactamente así- que seguramente va a haber modificaciones en este proyecto porque el único objetivo real, sincero, que puede tener la convocatoria de los diferentes actores es tomar en cuenta algunas de las cosas que dicen, sobre todo las cátedras, que han expresado con absoluta claridad algunos temas. Será este proyecto u otro pero, sin duda, nosotros acá sentimos la obligación de avanzar en legislación que se convierta en una herramienta más de protección a la vida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos no solo la presencia, sino el tiempo y los conceptos vertidos en la jornada de trabajo de hoy. Tal como dijo el señor Diputado Puig, la idea de esta Comisión es recibir a las distintas delegaciones que hemos escuchado en los últimos tiempos, a los efectos de incorporar, precisamente, sus visiones y mejorar el proyecto de ley que tenemos a estudio. Por lo tanto, les agradecemos mucho por los aportes, que serán tenidos en cuenta.

(Se retiran de Sala las autoridades de la Cámara de la Construcción del Uruguay)

SEÑOR OLIVERA.- Ya que se recordó del Pasaje Acuña de Figueroa, donde discutimos el alcance de la Ley Nº 18.516, que habla del empleo de mano de obra local en las obras públicas, y sobre la necesidad de avanzar en la modificación de algunos de estos aspectos, debo decir que junto con los señores Diputados Vidalín y Vivian estuvimos presentes en dicha actividad y se propuso la creación de un ámbito donde la Comisión de Legislación del Trabajo tuviera participación. Nosotros planteamos que, tratándose de un ámbito más reducido, lo ideal era que participaran tres integrantes de esta Comisión, por la composición que tiene. Por lo tanto, aprovecho a adelantar a cada uno de los partidos que integran esta Comisión que vaya definiendo un representante para participar en ese ámbito de trabajo -nosotros haremos lo propio en nuestra bancada-, que también estará integrado por representantes del Ministerio, de las Cámaras y del PIT-CNT, para evaluar, luego de relevar datos de cómo ha funcionado durante todo este período, la necesidad de ajustarlo a la nueva realidad.

Nosotros nos tomamos el atrevimiento de expresar en nombre de la Comisión nuestra disposición a trabajar en esa modificación.

SEÑOR GROBA.- Lo que voy a decir no tiene nada que ver con lo que acaba de plantear el señor Diputado Olivera.

Quiero poner al tanto a la Comisión de que en Delne S.A., una empresa metalúrgica, se está desarrollando un estudio de las posibilidades de mantener la unidad productiva. Tanto los empresarios como los trabajadores han enviado notas a la Comisión de Industria, Energía y Minería y también a la que se dedica a la recuperación de empresas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el día de hoy tienen una reunión en la Corporación Nacional para el Desarrollo, a los efectos de comenzar a estudiar la viabilidad de un proyecto productivo y están haciendo esfuerzos ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que pueda provenir desde allí la iniciativa de la extensión del seguro de paro, que vence a mediados del mes que viene. Esta acción se inició un poco tarde, por desconocimiento de los trabajadores sobre la necesidad de comenzar un poco antes estos procesos, a fin de no quedar en el límite de la extensión del seguro de paro.

SEÑOR OLIVERA.- Ante el planteo del señor Diputado Groba, solicito a la Presidencia que se hagan las gestiones necesarias para saber si el Poder Ejecutivo ha tomado iniciativa en este tema, a los efectos de acelerar ese trámite; no sea que después se nos terminen las sesiones, no lo podamos votar y los trabajadores se vean en la dificultad de que se les corra un mes para poder cobrar.

SEÑOR VIDALÍN.- Aprovechando que están todos los miembros de la Comisión, quiero reiterar el planteamiento que realicé anteriormente con respecto a la minuta de comunicación al Poder Ejecutivo relativa al proyecto sobre "Acceso a la función pública".

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión el proyecto de ley relativo a "Acceso a la función Pública".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——— Seis por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Queda aprobado el proyecto de ley.

Propongo al señor Diputado Vidalín como miembro informante.

Se va a votar.

(Se vota)

——— Seis por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se levanta la reunión.